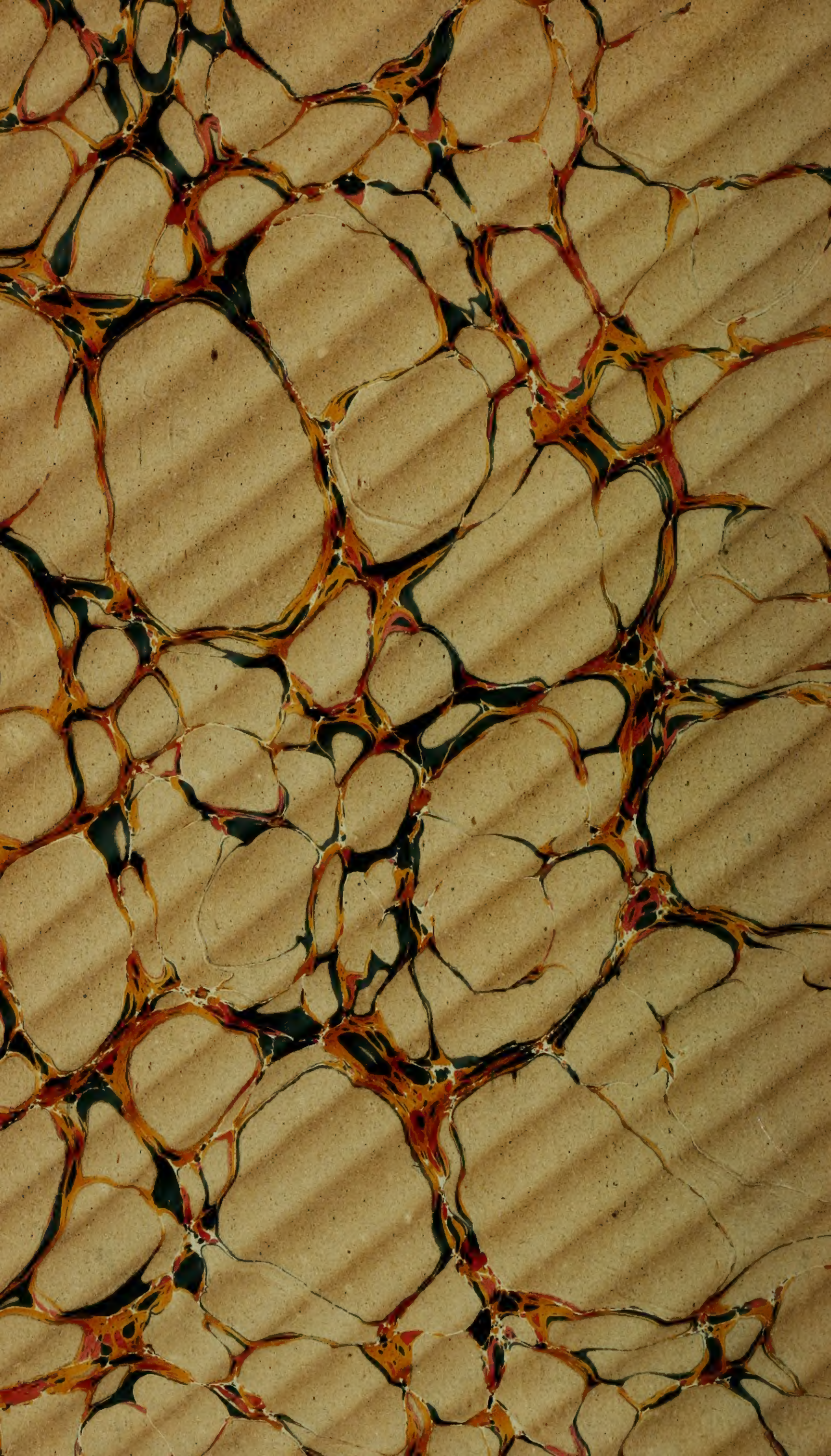

UNIVERSITY OF TORONTO
3 1761 01568478 0





SÉNATS

ET

CHAMBRES HAUTES

DU MÊME AUTEUR

—

La Législation du travail en France et la Conférence Internationale de Berlin.................. 1 vol.

Le Sénat de Rome.......................... . 1 vol.

SÉNATS

ET

CHAMBRES HAUTES

PAR

HENRI DESPLACES

PARIS
LIBRAIRIE HACHETTE ET Cie
79, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 79

1893

INTRODUCTION

État actuel de la question des deux Chambres. Comment on peut essayer d'en rajeunir la solution.

Lorsque l'on part de l'embryon, infime, éphémère, pour gravir l'échelle vivante, on constate que son perfectionnement consiste dans l'attribution, plus ou moins complète, à chaque fonction distincte, d'un organe approprié.

Le même phénomène s'affirme, à mesure que la civilisation grandit, dans l'ordre politique. Aristote et Polybe en avaient déjà fait la remarque, l'existence des gouvernements simples est brève. Leur principe, que rien ne limite, est enclin à s'exagérer. Aristocraties, ils se contractent pour mettre le pouvoir dans la main d'un petit nombre. Monarchie, ils dégénèrent en despotisme. Démocraties, ils se convulsionnent dans des crises incessantes.

On en a conclu que pour assurer à un Etat un régime durable, il fallait s'efforcer de combiner des forces con-

traires et alternatives, s'épiant les unes les autres, se servant réciproquement de tempérament et de contrôle. De là est née, d'abord confuse, puis scientifique et raisonnée, la théorie de la séparation des pouvoirs.

Ne convient-il pas d'aller plus loin, dans cet ordre d'idées, en opérant une nouvelle division, en scindant le pouvoir législatif en deux Chambres ?

Le despotisme anonyme d'une assemblée est plus redoutable que celui d'un homme. Il se sent irresponsable et ne meurt point. Le dualisme législatif permet de le neutraliser, en combat les excès, retient la réflexion dans l'œuvre parlementaire.

Mais, il faut le reconnaître, il entraîne par celà-même des complications et des lenteurs. Chez beaucoup d'esprits impatients, elles provoquent ce soupir mélancolique de Louis Blanc : Le progrès n'est-il pas assez difficile à obtenir, et comprend-on la nécessité de lui opposer de supplémentaires entraves ?

Ne pourrait-on pas déjà leur répondre : Le progrès n'est que ce qui dure. Ce n'est qu'en voûtant bien des corps, en ankylosant bien des bras, que l'on élève les édifices dont la majesté doit braver le temps.

Ouvrons un atlas.

Partout où perce une lueur d'expérience, aussi bien chez les peuples libres de traditions que chez les nations rivées au passé ou s'émancipant en une graduelle métamorphose la division du pouvoir législatif a été considérée comme une inéluctable sauvegarde.

Deux Etats seulement font exception : la Grèce et la Serbie.

Mais, dans le premier, ne faut-il pas toujours oublier le présent pour considérer le passé ? Aujourd'hui, un silence éliséen plane sur l'Agora muet, attriste les places publiques sur le sable desquelles, la multitude se ruait tumultueuse. Au milieu de sa persévérante re-

constitution, dans sa lassitude, le peuple hellénique ne peut insuffler aux partis que des rivalités de personnes, ne trouve pas encore de quoi animer ce flux et ce reflux d'idées qui est la condition des gouvernements libres.

Jadis dans toute la Grèce deux Conseils se disputaient l'influence. C'étaient en face des Assemblées du peuple le Sénat de Solon à Athènes, la *Gérousia* à Sparte, les *Boulés* de Thèbes, d'Argos, de Delphes, de Mégare.

En Serbie, l'unité est plus apparente que réelle. La Skoupchtina extraordinaire remplace dans certains cas la Skoupchtina annuelle, crée une sorte de division dans le temps à défaut de celle qui existe ailleurs dans l'espace.

On ne doit pas cependant s'exagérer la valeur probante de l'ubiquité du dualisme. Ce serait méconnaître l'origine des constitutions actuelles.

Dans bien peu, la division du pouvoir législatif a réussi à s'effectuer naturellement. Il n'en est pas beaucoup d'antochtones, de nées avec les Etats, se prêtant à leur originalité.

A peine si la plupart peuvent se ramener à quelques types primordiaux, et, en y regardant de près, on se demande si eux-mêmes ne sont pas les dérivés les uns des autres.

Les Etats-Unis, par exemple, auxquels on on a fait de si nombreux emprunts, doivent énormément à l'Angleterre.

Ce dernier pays s'est distingué dans l'exportation ostensible ou déguisée, de constitutions toutes faites, verroterie banale en retour de laquelle il a reçu bonne part de son influence lointaine et l'estime d'autrui à qui il faisait, par là, comprendre ses institutions.

Il y eut aussi, à la fin du siècle dernier et au début de

celui-ci, nos équipées héroïques, à travers l'Europe, les constitutions distribuées aux peuples par le besoin communicatif de délivrance de nos volontaires enrôlés au son du tambour, la mystérieuse soif de régir qui poussait le général Bonaparte à laisser, en don de glorieuse occupation, l'œuvre réduite de fructidor aux principautés de la péninsule italienne. Essais mort-nés, sans adhérence, mais, auxquels a survécu une impossibilité tenace de concevoir un gouvernement autrement que sous certaines formes obsédantes et qui, jointe à d'autres causes d'illusion, expose à prendre pour des réalités l'image d'un même objet reproduite plusieurs fois comme par des miroirs prismatiques.

L'idée de la souveraineté nationale ne s'oppose-t-elle pas au dualisme ? Certains théoriciens le pensent : « Cette souveraineté, disent-ils, est le seul moteur de nos sociétés modernes. Dogme aujourd'hui pour tous, en fait, sinon en droit, ne deviendrait-elle pas hérésie si sa volonté était double comme le visage du roi Janus ? Non celà n'est pas, ne peut pas être. Dans la nation, comme dans l'individu, cette volonté est une. C'est une somme. Elle ne peut différer de ses composantes. Ses manifestations se succèdent rapides. En leur réservant deux plaques révélatrices on risquerait, étant donnée la défectuosité inhérente à toute organisation humaine, de l'obliger à se contredire, de jeter le discrédit sur une chose sacrée en abandonnant à la mer la seule boussole politique encore subie par le rationalisme contemporain.

Un monarque est-il sain d'esprit ? Ses fidèles se gardent bien de le faire passer pour fantasque. La folie s'empare-t-elle de son cerveau ? On dissimule avec soin l'infirmité dans la crainte de voir s'amoindrir le prestige de la couronne. Ainsi doit-on agir avec la vraie souveraine des temps présents. S'atta-

cher à apporter dans l'unique réservoir où coulera la volonté nationale, la plus rigoureuse exactitude, la précision la plus impeccable, là est le véritable problème ! Faire pour le mieux, puis aller de l'avant, sans paraître remarquer les erreurs dont la survenance proviendra de la mise en mouvement du système et dont la divulgation ne saurait que porter tort aux vérités obtenues. »

A coup sûr le discrédit évoqué serait fâcheux et deux Chambres constituées dans un même but, auxquelles on demanderait des indications concordantes, ne sauraient manquer de le faire encourir.

Ce n'est point là ce que veulent ceux qui croient nécessaire de diviser le pouvoir délibérant.

La métaphysique de l'histoire nous montre chez les peuples deux intérêts en présence : l'intérêt temporaire et l'intérêt permanent.

L'intérêt temporaire c'est celui que La Fontaine, dans son épitaphe, se vantait d'avoir toujours recherché :

« Jean s'en alla, comme il était venu,
Mangeant son fonds avec son revenu. »

C'est celui qui chuchotte à l'oreille des nations de séduisants et pervers conseils, leur répète comme à de fragiles créatures que la vie est fugitive et que mieux vaut une seconde de jouissance immédiate que l'austérité de toute une existence vouée au devoir. Il s'enveloppa, un jour, en riant, dans la strophe d'Horace, mais, avec lui il porte en exergue le mot de la Pompadour : « Après nous le déluge ! » Qui le suit, le voit laisser en arrière les lourds budgets grevés, les charges imposées à la dette par des emprunts coupables dont ceux qui les supportent ne jouiront jamais, la dégénérescence de la race mise à l'enjeu pour de courts triomphes, la misère, en un mot, pesant, en toutes

choses, sur le fils, pour racheter l'égoïsme insouciant et le caprice momentané du père.

L'intérêt permanent est celui de la fourmi. Il entre dans l'ossature de la grandeur des peuples. Elle date du jour où l'on commence à lui faire sa place. Leur décadence part de cet instant précis où pour la première fois on le néglige. Rome y pensait lorsque selon la belle expression de Tite-Live elle se conduisait à son origine non *en vue du présent, mais comme si déjà elle avait conscience de son avenir.*

Malheureusement, il est souvent malaisé à connaître. On le pressent, à certains moments plutôt qu'on ne le voit. Il s'accentue à mesure que l'on s'éloigne et, s'il apparaît dans tout son dessein à celui qui le contemple du haut d'un sommet, il faut beaucoup d'énergie au voyageur errant dans la plaine, pour le cotoyer, se diriger dans l'épais brouillard des passions du jour, ne pas succomber au mirage des lieux, ni se laisser égarer par les clameurs de la multitude.

De là, la difficulté de gouverner sagement.

Il s'agit, à la fois, de ne jamais perdre le sentiment du véritable bien et de l'inculquer, en le rendant aimable. Tâche méritoire, s'il en fut ! A laquelle, on ne doit point s'étonner, de voir beaucoup d'hommes d'Etat préférer la popularité facile.

Dès lors, plus de continuité, d'esprit de suite.

C'est là surtout où règne le droit de suffrage qu'une direction à long terme fera le plus complètement défaut. Pour assurer sa réélection, le législateur est porté par une invincible tendance à donner à ceux devant qui il tremble toutes les satisfactions. Vis-à-vis de sa propre conscience, ne lui restera-t-il pas toujours la ressource de se dire que le mandat impératif est une utile chose, que sa personne n'est qu'un instrument des actes duquel d'autres sont responsables, alors

que si jamais le mandat impératif devenait la loi des sociétés, le devoir s'imposerait encore au candidat d'éclairer les électeurs avant de s'en laisser investir ? Que deviendront surtout les attitudes expectantes et discrètes, sachant, ainsi qu'il est si souvent nécessaire, se résigner à attendre le bon moment, sans tapage ?

Dans ces conditions, en face de l'assemblée populaire, indiquant toutes les variations de l'intérêt du moment, ne ferait-on pas œuvre salutaire si l'on arrivait à constituer une autre assemblée, qui, tout en conservant le cachet démocratique, marquerait d'une manière claire et évidente les intérêts plus durables, en permettant de les voir sous leur jour nouveau à mesure que le point de vue se transforme avec la mutabilité des choses ?

En accordant à ces deux assemblées une part égale dans le vote de la loi, c'est-à-dire en obligeant à s'éliminer, automatiquement, tout ce qui les désunirait, ne réussirait-on pas à ne laisser l'intérêt temporaire se caser dans l'œuvre législative que lorsqu'il ne serait pas contraire à la prospérité future de l'Etat ?

Ce n'est pas l'avis unanime.

Imposer à un peuple l'obligation de penser toujours à l'éventuel en frappant de nullité tout ce qui n'y sera point conforme, mais, c'est le juger léger, crédule ! Lui faire l'injure de le traiter en mineur et le condamner à une perpétuelle tutelle ! Le législateur n'a pas à traiter ses commettants en sujets, ils sont les seuls souverains et doivent commander au législateur. Quelle que soit leur volonté, elle est respectable. On n'a pas le droit de compromettre les certitudes du présent au nom des probabilités de l'avenir. De même que l'homme est seul maître de sa personne, que nul ne peut s'immiscer dans ses affaires, le principe de la souveraineté n'est clair que si on la laisse se dérouler à son gré, avec ses

vaillantises et aussi ses faiblesses. C'est à elle à s'instruire elle-même des fruits de ses vicissitudes. Elle est intangible et quand bien même il lui prendrait un jour la fantaisie de perpétrer le suicide de l'Etat, on ne pourrait pas plus s'y opposer que l'on n'a le droit de punir l'homme qui râle étendu, le crâne fracassé, son révolver à la main.

Nous avons cherché à revêtir la réponse que pourraient fournir les partisans d'une seule Chambre, du style quelque peu mélodramatique à eux familier.

Mais, malgré la liberté de l'homme n'est-il pas des cas où on lui nomme un conseil judiciaire ? Le père de la souveraineté nationale — on sait qu'il n'était pas tendre pour ses enfants — ne proposait-il pas de le ramener à l'état de nature. N'aimait-il pas à redire que trop excellent pour nous son gouvernement démocratique ne pourrait faire l'affaire que d'un peuple de dieux ?

Comme on a taché depuis, malgré l'affirmation de Jean-Jacques Rousseau, d'acclimater son système, c'est le peuple qu'on a pensé à donner au peuple comme tuteur. Mais, correctement, on ne peut pas plus, en l'occasion, employer ce mot qui, avant tout, appelle l'idée de quelque chose d'extérieur, que l'on ne peut l'appliquer à la résultante des réactions de la volonté de l'individu sur elle-même.

On réalise bien ainsi l'assimilation du composant et du composé, mais, on voit le composant tel qu'il est. On tient compte de la faculté qu'il a d'agir sur lui-même, et l'on veut conserver au composé la garantie de cette complexité. Par cette vue saine des choses on arrivera beaucoup plus tôt à la sagesse, qu'en la demandant aux leçons de l'expérience, parfois irréparables — à force d'être convainquantes.

Telles sont les réflexions suggérées à l'esprit par la question des deux Chambres. On en conviendra, la plu-

part sont persuasives. Lorsqu'on l'aborde, on ne peut que repenser des arguments déjà vieux. Beaucoup ont servi si souvent qu'on croit les apercevoir à travers les vitrines alignées d'un musée. C'est que, malgré la sécheresse apparente du sujet, on a compris que derrière ses données se cache beaucoup du *pourquoi* depuis bien longtemps les peuples se sont raidis, exaltés, ont souffert. Une scholastique question de forme n'aurait pas inspiré aux publicistes des polémiques brillantes, retenu des penseurs illustres, inquiété les hommes d'Etat, déchaîné l'ouragan des révolutions. Des doctes études signées dans les grandes revues de noms académiques, des articles de fonds des journaux influents, des entrefilets griffonnés à la hâte par des reporters inconnus, des débats soulevés un peu partout en des heures solennelles comme des boutades échappées spontanément aux humbles, les arguments ont jailli en précipités solides et brillants. Aussi la nécessité ne se faisait-elle nullement sentir de les exposer à nouveau. Nous ne pouvions prétendre à apporter quelque lumière dans une controverse, où, bien que nos voisins d'Outre-Manche ne voient qu'un *truism*, comme ils disent, une vérité évidente, un axiome, l'esprit privé du rail sûr des sciences positives, s'arrête comme en un carrefour désorienté, incertain.

Il nous a paru qu'il y avait un moyen d'aborder la difficulté sous une forme plus scientifique et plus pratique à la fois.

Les attributions dont on peut investir une Chambre haute et dont on l'investit ordinairement, ne rendent personne hésitant. Il faut au contraire s'écarter des chemins battus lorsqu'on veut rechercher s'il est possible de la composer, sans froisser aucune conviction, tout en obtenant des résultats efficaces. Nous comptons donc effleurer, à peine, la question d'organisation pour consa-

crer la plus grande partie de cette étude au vrai nœud du problème. Trouver une satisfaisante réponse à cette interrogation : Qui faut-il mettre au Sénat ? Demeure aujourd'hui la seule manière neuve de convaincre ceux qui disent : personne !

La tâche n'est pas sans péril. Les solutions ne peuvent se déduire de la raison pure. Dans la recherche éparse des nations, l'idée s'est toujours trouvée étreinte, étouffée par le fait, et lorsque, comme durant la Révolution française, elle a voulu s'y soustraire, elle n'a pu vivre sans lui. L'une et l'autre se sont confondus au point de rendre quelquefois illogique la raison, intelligents le hasard et la routine. Il nous faudra ne jamais les perdre de vue. Leur collaboration, soumise à un rapport changeant, n'a cessé d'être féconde en enseignements variés. Grâce à elle, il nous sera permis, loin des abstractions téméraires, d'essayer de mettre à nu les lois générales, inhérentes à toute évolution sociologique, qu'ont révélées en aperçus rapides, les efforts de l'imagination cosmopolite pour découvrir une utile division du pouvoir délibérant. Elle nous gardera toujours une explication plausible, aux démentis que ne saurait manquer de leur apporter la contingence des conditions spéciales à chaque Etat. Alors il nous sera facile après avoir recueilli les matériaux considérés universellement comme devant constituer la clef de voûte d'une Chambre haute, de les soumettre à une critique impitoyable pour leur demander de se prêter aux exigences propres de notre pays.

LIVRE I

SÉNATS DES PAYS FÉDÉRATIFS

CHAPITRE I

Système de Philadelphie. — Sénats des États-Unis, du Mexique et des Républiques fédératives de l'Amérique du Sud.

On rencontre des pays où la solution est évidente, où le doute désarme, tant ils sont bien en possession d'un système qui convient à leurs exigences caractéristiques. Chose bizarre ! ces pays sont précisément ceux où les embarras d'une situation plus complexe auraient dû surtout rendre nos recherches laborieuses. Nous les connaîtrons mieux lorsque nous serons remontés jusqu'à la pénible gestation de leur principe générateur.

Deux époques, toutes rapprochées, produisent quelquefois d'émouvants contrastes. Telles sont, pour les Etats-Unis, l'année 1783 vers sa fin, l'année 1787 à ses débuts.

1783 est une apothéose. Irritées par les exactions de l'Angleterre, se refusant à payer plus longtemps des taxes non consenties, à demeurer bloquées par une nation avide qui leur interdit tout commerce avec l'étran-

ger pour leur soutirer à vil prix les produits dont elles regorgent, et leur imposer les siens aux conditions les plus onéreuses, fortes du secours désintéressé de la France, les Colonies-Unies se sont étroitement serrées, elles ont triomphé de l'ennemi, voient consacrer à Versailles leur vœu d'indépendance.

Mais l'entente a disparu au lendemain de la victoire. Les Etats du Sud regardent avec méfiance les Etats du Nord. Ils les accusent d'ourdir l'affranchissement de ces esclaves noirs auxquels leurs plantations doivent une notable supériorité productrice. Au sein d'un congrès sans contrepoids les représentants entendent de sourds craquements comme si la nation, à peine sortie des langes, allait éclater en débiles républiques. Washington, blême d'indignation, se retire, « entre sa vigne et son figuier », pour fuir la dictature qu'on lui offre. L'Angleterre ne dit mot, mais, se tient prête à regagner les points perdus. Elle se demande, dans sa méprisante opinion de l'homme, si une fois passée cette flambée qu'on appelle l'enthousiasme, La Fayette et d'Estaing, reviendront... Il faudrait, pour échapper à l'anarchie, chercher asile en une constitution sûre, la confier à la vigilance d'un sénat. C'est pour tenter l'œuvre qu'en mai 1787 on a appelé une convention à Philadelphie. Mais, on dirait que le malheur s'acharne sur le peuple qu'il avait un moment épargné. L'assemblée vient à peine de se réunir et déjà un dissolvant débat la divise, semble la condamner à une insurmontable impuissance. Derrière cette anodine question : combien chaque Etat enverra-t-il au Sénat de représentants ? Un dilemme formidable se dresse ! Accorder aux moins peuplés autant de sénateurs qu'aux autres c'est investir leurs habitants d'un droit électoral supérieur, le leur refuser c'est confisquer dans le concert fédéral leur légitime part d'influence. Ou il va falloir créer au profit d'une classe d'individus

une suprématie injuste en leur laissant le droit de frapper d'opposition les volontés du plus grand nombre, ou on la décidera en faveur de certains Etats en dépouillant, pour eux, les autres de leur autonomie. Pourra-t-on, sans débiliter le pouvoir dans l'oligarchie, attribuer au Rhode-Island, au Delaware, au Maryland, clairsemés d'hommes, une représentation égale à celle des populeuses agglomérations de New-York et de Pensylvanie ? Et cependant ils ont déployé autant d'ardeur que leurs alliés ces Etats enfants dans la lutte pour l'indépendance ! Cette indépendance, qu'en adviendra-t-il, s'ils doivent n'avoir connu que le triste sort de changer de maître ? Ils réclament en désespérés la permission de continuer à vivre, proclament que dans un gouvernement fédéral les fractions territoriales et non les individus doivent être pris en considération, rappellent la règle du précédent congrès : une voix par Etat, autant de représentants qu'il plaira à cet Etat pour en faire usage — bien que ce congrès soit pour beaucoup dans les difficultés au milieu desquelles on se débat tristement.

Qui le croirait ? Parmi les défenseurs de la doctrine qui place au-dessus de tout la loi du nombre et l'égalité des citoyens se trouvent rangés les admirateurs les plus ardents de la constitution anglaise, ceux qui souhaitent d'appliquer à la République naissante les institutions de la vieille monarchie britannique. Ils sont légion. L'esprit d'aventure des puritains partis pour aller à des milliers de lieues, à travers les tempêtes d'une mer inconnue, sur des vaisseaux mal joints, arracher la fortune à une terre inexplorée est toujours demeuré, chez leurs descendants, profondément imbu du sens pratique et de l'empirisme de la souche originelle. Ce serait une erreur de croire que le mouvement séparatiste américain fut dominé par de grandes idées

d'émancipation humaine, de relèvement social. On les voit suinter goutte à goutte. Les hommes de Philadelphie devinrent démocrates par instinct, sinon par nécessité.

Ainsi s'explique la pensée d'Alexandre Hamilton de constituer aux Etats-Unis un sénat aristocratique à l'image de la Chambre des lords. Mais, cette aristocratie où la prendre? Seul le temps parvient à prescrire la série des empiétements menus par lesquels quelques familles se haussent dans la foule et s'en différencient. Il faut que des services réciproques en aient, à l'origine, autorisé la persistance, adouci l'acuité. Quatre-vingt-huit ans à peine séparent Walter Raleigh de Benjamin Franklin, et, durant un laps de temps aussi court, nul noyau solide n'était parvenu à se former. Déjà, il est vrai, les transactions commerciales, les établissements de banque, les sociétés de crédit, commençaient à donner à la Nouvelle-Angleterre son aspect de fourmilière immense où, sans soucis des oisifs, chacun vaque à ses comptoirs et à ses entreprises. Grouper pour leur accorder l'ascendant politique, comme autrefois à Carthage, ceux que le sort avait favorisés de la manière la plus suivie, aurait pu paraître le système résultant du génie propre de la race. Mais, dans un pays, où les fortunes s'élèvent, à vue d'œil, à des bilans fantastiques et où une circulation à outrance du capital mobilier, une témérité dont les nabads ne savent se défendre, les dispersent en un même vertige, comment pouvait-on songer à atteindre la richesse dans ses déconcertantes mobilités?

Des gloires militaires? Certes, Lexington, Saratoga, York-Town, avaient révélé des tempéraments bien trempés, suscité de mâles faits d'armes. On ne recrute pas un personnel gouvernemental avec les soldats d'une seule campagne. Dans la suite, ils suffirent

à peine à occuper un pouvoir suprême où on les appela avec d'autant plus d'engouement que l'on était moins fait à la renommée des combats.

Restait la terre. Là encore la difficulté était grande. Si, dans quelques Etats, sa valeur vénale commençait à monter, dans beaucoup, tout le monde pouvait devenir propriétaire en s'adjugeant une part illimitée de plaines que l'horizon seul bornait et qui offraient au premier occupant leur gratuite fécondité. Hamilton ne se laissa décourager ni par la profondeur des forêts vierges, ni par l'étendue de la savane. Il pensa pouvoir construire sur leur base, en écartant les privilèges auxquels elle avait donné naissance en Angleterre. Il voulait faire participer à l'élection des sénateurs tous ceux qui ont la jouissance du sol, soit à titre de propriétaires, soit de preneurs pour une durée d'au moins quatorze ans à compter du jour du vote.

La Convention eût-elle adopté le projet, il n'aurait pas vécu de longs jours. Ainsi que le remarque M. Sumner Maine, les inégalités résultant de la terre sont les plus antipathiques à la démocratie.

Les petits Etats étaient hostiles au plan d'Hamilton qui établissait un sénateur par district et divisait chaque province en autant de districts qu'elle renfermait de fois un nombre déterminé d'habitants. Lier adroitement l'idée d'accorder aux Etats des représentations inégales aux propositions de l'auteur du *Fédéraliste*, laisser croire que la première et la seconde rencontraient les mêmes obstacles, fut la tactique, par eux, suivie. Des hésitations se firent jour peu à peu. On décida de nommer une commission pour tenter de réconcilier les intérêts en présence. Tant bien que mal elle agença un arrangement, qu'elle présenta avec timidité à la Convention et que celle-ci accepta par contrainte. On chercherait à satisfaire tout le monde en donnant à chaque

Etat, dans le Sénat, un nombre égal de représentants, et en répartissant, proportionnellement à la population, les membres de la seconde Chambre.

Alors se produisit un fait vraiment instructif. Par lui, on voit le danger des théories irréconciliables, l'avantage de savoir entrer en composition. Cette côte mal taillée qui tout d'abord n'avait satisfait personne et dont des difficultés aigües semblaient seules avoir occasionné l'ordonnance, apparut soudain comme un merveilleux outil de gouvernement. Les philosophes et les historiens d'outre-mer lui découvriront chaque jour de nouvelles vertus. Il s'imposera comme le prototype sur le modèle duquel devront être aménagées toutes les constitutions fédératives de l'avenir. Et, si une circonstance malencontreuse doit un jour en compromettre le bénéfice pour ses inventeurs, il ne faudra reconnaître là qu'un de ces écarts de l'homme contre lesquels les meilleures œuvres ne peuvent rien.

Le grand art, chez celui qui fonde des institutions, c'est de savoir discerner les éléments indécomposables de l'Etat où il se trouve, en assurer l'expansion libre. Par la force des choses, dans une organisation fédérative, on doit consacrer deux souverainetés. Comme partout, où se sont introduites les pratiques du "self-governement" la majorité des individus veut s'exprimer, mais, il faut ménager à la majorité des Etats contractants un effet égal dans l'examen de résolutions à prendre. Sans l'unisson de ces deux majorités, rien de solide. Elles constituent une double consultation tellement en conformité avec nos idées modernes que l'on s'est vu obligé d'y recourir même pour trancher les questions touchant à l'existence des peuples unitaires.

Lorsque, en 1859, le royaume de Sardaigne s'annexa la Toscane, les Romagne, Parme et Modène, voulant éviter des réclamations internationales, bien que dans

chacun de ces quatre Etats des assemblées élues au suffrage universel eussent approuvé le changement, on décida d'en demander la sanction à un vote direct durant le cours de l'année suivante. Il y a là un précepte rationnel qu'un peuple issu d'un pacte ne peut enfreindre sans s'exposer à de terribles égarements. Où, dans d'atroces souffrances, il sentira ses frontières intérieures broyées par sa constitution fédérative, ou, vraie tunique de Déjanire, il la lui faudra, lambeaux par lambeaux, arracher de son territoire.

Le compromis de 1787 en voulant qu'aucune loi ne put être votée par le Congrès sans avoir, comme dit Story, subi *la double épreuve* de la majorité des Etats localisée au Sénat et de la majorité populaire à la Chambre des représentants, a suppléé à l'analyse, assigné à chaque réalité la place qui lui convenait, en la dégageant des intercalations nuisibles.

Lorsque dans nos Assemblées françaises se présente une question à laquelle le patriotisme se mêle, on voit, en un instant, s'évanouir les querelles des partis pour faire place à un battement de cœur unanime. La grande force du Sénat américain c'est que ce sentiment en est l'âme. On a su l'y retenir dans son immatérialité, le rendre concret, constant. Vis-à-vis de lui nul n'aura l'envie de se targuer d'être plus immédiatement le mandataire de la volonté civique. Elle l'en réprouverait, toute la première. Les Etats-Unis ne sont point étreints, comme nous, par des peuples belliqueux ; ils n'ont jamais connu la folle fièvre d'armements qui, depuis quelques années, s'est emparée de l'ancien monde. Chez eux, l'ennemi c'est le compatriote de la province attenante, mais, un ennemi d'un genre à part. Le Sénat a rendu pacifique une lutte de chaque jour. On le respecte et on l'aime parce qu'on voit en lui la citadelle nationaliste destinée à protéger

des belligérants unis et à faire part égale entre la grande et la petite patrie de chacun.

Une seule fois, et l'on trouve que c'est miracle lorsque l'on se rapporte aux premières années de la République américaine, la guerre s'est substituée à l'intervention régulière du Sénat.

Mille raisons s'étaient accumulées pour accroître l'inimitié sourde des Etats du Nord contre ceux du Sud.

Dans les provinces de la Nouvelle-Angleterre avait grandi la grouillante race des *Yankees*, fière de ses manufactures, voulant leur permettre de se multiplier, aspirant à fermer ses marchés aux importations d'Europe et poussant déjà le cri : « l'Amérique aux Américains ! »

Les colons du Sud ne l'entendaient pas de la sorte. La liberté commerciale leur était indispensable pour écouler leur trop-plein grossissant de sucre, de tabac et de coton.

Cet antagonisme s'était répandu dans le domaine de la politique.

Dans tous pays fédératif on retrouve deux grands partis : l'un ayant pour but de resserrer, l'autre de détendre le lien contractuel. Aux Etats-Unis, les *républicains* aspirent à faire de l'Etat collectif un Etat unitaire, tandis que les *démocrates* s'efforcent de conserver les démarcations anciennes.

L'envie des constituants de 1787 d'organiser une représentation à la propriété n'était pas sans avoir laissé quelque trace dans leur œuvre. Pour le calcul qui devait précéder la répartition des représentants de la seconde Chambre entre les Etats, une clause comptait dans la population les deux tiers des esclaves.

C'était au profit de leurs maîtres une faveur grâce à laquelle ils étaient sûrs de posséder la majorité. Pour la leur enlever il aurait fallu pouvoir empiéter sur leurs

législations particulières et supprimer l'esclavage, il importait d'être républicain tandis que leur intérêt était de se montrer démocrates. De là cette guerre de Sécession de 1861 dans laquelle les Etats du Nord, dissimulant leur rapacité industrielle sous la pitié et les attendrissements de la *Case de l'oncle Tom*, ont employé la poudre là où ils ne pouvaient rien par leurs bulletins de vote. Grave violation de la Constitution! Mais, à laquelle nous n'attribuerons pas, ainsi qu'on l'a fait souvent, les transformations qui l'ont suivie. Si les Etats-Unis tendent de plus en plus à devenir une nation unitaire dont les provinces jouiraient d'une décentralisation très étendue, si, chaque jour, les fonctionnaires fédéraux prennent de plus en plus la place des fonctionnaires nommés autrefois par les Etats particuliers, nous croyons que, pour être juste, il faut remonter au delà de 1861 et voir dans ce résultat l'influence uniformisatrice d'un système qui rapproche par cela seul qu'il apaise.

Plus, peut-être, qu'avant la campagne abolitionniste l'intervention du Sénat est aujourd'hui nécessaire. Selon un mot connu, *dans le Sud les blancs sont devenus les esclaves des noirs*. Ceux-ci, beaucoup plus nombreux, sont maîtres de législatures entières. S'il est vrai de dire que les institutions particulières tendent à s'identifier, ce détail suffit à montrer quelle différence d'idées séparent encore les Etats.

La guerre de Sécession a pu laisser dans les esprits cette pernicieuse opinion que l'appel aux armes demeurerait toujours ouvert, mais, pour y recourir, il faut une ligue puissante comme l'étaient les Etats du Nord, et en beaucoup de questions, l'égalité du recrutement sénatorial n'en a pas moins continué à être considérée comme une garantie indispensable.

D'ailleurs, les petits Etats ne sont plus les seuls à la juger telle.

Depuis le 4 juillet 1787 le temps a prouvé qu'il faut toujours compter avec lui. Non seulement l'accès de l'Union a été permis à de nouveaux groupements, mais, on a appris que dans un pays fédératif des causes imprévues font souvent de l'Etat inférieur de la veille l'Etat puissant du lendemain. Et, Dieu sait, si dans une nation aussi hantée de surprises ces causes sont nombreuses! Un savant découvre le moyen d'utiliser, dans les corps, des propriétés jusque là stériles. En s'enfonçant, la pioche d'un manœuvre a fait sonner un filon qui fuit en se ramifiant comme une gigantesque racine. C'est un animal bondissant, à la soyeuse fourrure, entrevu dans quelque morne prairie du Far-West, un végétal nouveau acclimaté dans la terre grasse qui borde les grands fleuves et qui ne tardera pas à enrichir ses cultivateurs par la vente de ses fruits ou de son bois. Ici un régime d'impôts maladroit éloigne, attire ailleurs. On ne saurait s'imaginer les efforts inouïs des Etats les moins peuplés, pour accroître leur colonisation et aspirer les émigrants, pendant que les autres, plutôt malades de pléthore, barraient leur entrée par tous les moyens.

Les expatriés se sont précipités là d'où venait l'appel. Peu à peu il y a eu entassement dans les régions où la lutte pour la vie paraissait moins âpre et les steamers y ont fait aboutir leurs réseaux les plus sillonnés.

N'attribuer qu'un sénateur à chaque Etat eût été le désir de la Convention. Elle dut monter jusqu'à deux pour prévoir le cas où l'un ne pourrait momentanément remplir son mandat. Seulement elle dérogea aux principes du fédéralisme strict, et, pour donner plus de maléabilité aux scrutins, elle leur permit de voter en sens contraire.

Devait-elle aller plus avant dans la voie des mesures générales? Après avoir décidé combien chaque Etat enverrait au Sénat de représentants, lui appartenait-il

d'établir partout un mode de désignation identique? Peut-être une réunion d'unités moins jalouse de leurs institutions spéciales l'eût-elle fait. La chose était incompatible avec la manière de voir des Etats qui se fédéraient. Tous auraient jugé cet acte une atteinte réelle à leur indépendance intérieure.

Au moment de leur fondation, à la tête de chacune de ses colonies du Nouveau-Monde, la métropole avait placé un Conseil dont les membres, d'abord choisis par le gouverneur, pour l'assister dans sa tâche, cumulaient des attributions exécutives, législatives et judiciaires. Une pareille organisation échappait aux émigrants. A peu près partout, à côté de l'ancien Conseil, n'avait pas tardé à se former une assemblée aux bases plus larges, ouverte à l'influence de tous les nouveaux venus. Puis, comme entre deux vases poreux, le pouvoir législatif s'y transfusa à égal niveau. Il demeura toujours amplement au conseil primitif, mais à mesure que les Etats se sentaient devenir, de plus en plus, comme les membres d'un peuple nouveau, on prit l'habitude de voir surtout en lui un corps exécutif chargé des relations extérieures avec la nation qui se les réservait toutes. Lorsqu'elles eurent été violemment interrompues, chaque Etat avait fait pivoter ses rapports lointains avec l'Angleterre pour en laisser converger la courbure en une rencontre interprovinciale. Maintenant le Sénat fédéral, montant au-dessus des anciens conseils allait contenir la soudure de toutes ces tiges isolées et raccourcies pour s'élever comme le dôme majestueux de l'édifice. Mais, on devait persister à voir en lui pendant longtemps encore, moins une assemblée de législateurs qu'une sorte de *congrès diplomatique*. De même qu'en pareille réunion les puissances sont libres d'investir comme elles l'entendent leurs plénipotentiaires, il convenait que chaque Etat pût, à son

gré, désigner ses représentants. Pour cet Etat une dérogation au principe de liberté n'était admissible qu'en tant qu'elle ajouterait plus de relief à son existence. Ainsi on ne crut rien froisser en décidant, pour donner du corps au particularisme que partout le choix des sénateurs appartiendrait aux législatures spéciales. Mais, c'était déjà aller bien loin, et, pour atténuer l'effet d'une pareille lésion du droit des Etats, on s'empressa d'ajouter que les législatures seraient maîtresses de fixer elles-mêmes le mode de désignation.

C'était trancher une difficulté en donnant tête baissée dans une nouvelle.

L'égalité des Etats, au Sénat, avait été solennellement proclamée, comme la garantie nécessaire de leur autonomie. Pour respecter cette autonomie on avait laissé toute liberté à leurs législatures dans la manière de procéder et voilà, que par cette décision même on se mettait dans le cas d'avoir l'œuvre entière à recommencer ! Syllogisme ensorcelé, comme seules les sciences sociales en recèlent, dont la conclusion sape les prémisses. Mathématiquement l'égalité de représentation subsistait, mais, le pouvoir des législatures donnait une supériorité considérable à celles qui sauraient s'en servir pour envoyer au Sénat les hommes les mieux doués et les plus sages. De plus, la façon dont se recrutaient ces législatures devait influer grandement sur la valeur des sénateurs choisis.

On eut la sagesse de passer outre. L'égalité de représentation était bien une fois de plus ébrèchée par l'effort fait pour l'assurer. Il ne devait en résulter rien de fâcheux. Si un avantage appartenait aux Etats munis d'une meilleure organisation intérieure, il ne pouvait s'en suivre, pour tous, dans le progrès, qu'une émulation bienfaisante. Et puis, la diversité spécifique des représentations provinciales provenant de l'initia-

tive des législatures et de la variété de leurs recrutements allait être amoindrie encore.

Dès le début la Convention se défia d'un double subterfuge. Au sein de la Confédération, il ne pouvait manquer de venir à l'esprit astucieux de certains Etats de se débarrasser de leur stock d'agitateurs, en les envoyant soutenir leur influence dans les autres, travailler la masse, préparer, comme le firent, dans la suite, et ailleurs, les carbonari, une absorption graduelle et occulte. Il fut décidé que pour être sénateur il faudrait au moment des élections habiter sérieusement l'Etat que l'on briguerait de représenter. Par là le Sénat de l'Union se trouverait mis à l'abri de menées ténébreuses.

S'il était prudent de prévoir les compétitions qui pourraient surgir entre Etats, il l'était, non moins, de se rappeler qu'il y en avait un, au loin, bien plus ambitieux, et dont la préoccupation serait de rétablir l'accord en asservissant tout le monde.

Le Sénat des Etats-Unis faisant déjà de la diplomatie à l'intérieur, il avait paru logique de le charger des traités avec les nations étrangères. On avait réalisé cette forte conception en vertu de laquelle le Président de la République après avoir conduit les négociations sous sa seule responsabilité et avec le mystère désirable en demande la ratification au Sénat, éclairé par l'examen d'un de ses comités permanents, et réuni en une session secrète pour éviter, ainsi que cela se passe si souvent chez nous, de divulguer naïvement à l'ennemi le piège que l'on va lui tendre. Mais que serait-il advenu des Etats-Unis si l'Angleterre connaissant déjà leur faiblesse pour le dieu Dollar, se fut avisée d'y transporter des hommes rusés, disposant d'un crédit sans limites, avec la seule mission de forcer l'entrée du Sénat, et une fois dans la place, d'y

reforger les anneaux de la chaîne brisée ? On lui en ôta la possibilité en exigeant de tout sénateur une qualité de citoyen américain acquise depuis au moins neuf années.

Ainsi donc ces conditions d'habitation, de nationalité, auxquelles on doit ajouter la nécessité d'avoir trente ans, restreignaient la diversité que pouvaient engendrer les pouvoirs règlementaires des législatures.

Elle devait être très atténuée aussi, par l'emploi à peu près général, en 1787, du suffrage restreint, dans les Etats de l'Union.

Au XVII[e] siècle, dans une lettre souvent citée, le quaker Penn, ayant renoncé à prêcher à l'Europe les doctrines de sa secte, après avoir franchi l'Atlantique, faisait miroiter pour attirer à lui des néophites, mille avantages, leur promettait une participation immédiate à l'élection des conseils et des magistrats. C'était bien le moins de reconnaître à une humanité, que le grand philanthrope s'imaginait inspirée souvent par de saints délires, le droit de se gouverner elle-même. Mais, il ne faut pas juger, dans la suite, les colonies d'Amérique d'après un tel document. A peu près partout, des restrictions variables avec l'état de la fortune mobilière et territoriale, l'abondance du sol et la multiplicité des échanges, furent apportées à l'exercice du droit de suffrage. Il ne tarda pas à en résulter, à défaut d'identité dans la composition des législatures, une certaine équivalence.

C'est seulement vers le milieu de notre siècle que les Etats de l'ouest imaginèrent de recourir à l'appas de Penn afin de peupler leurs solitudes. Ils établirent le suffrage universel pour l'élection de leurs assemblées provinciales. Lors même que la réforme ne s'appliquait qu'aux chambres basses la source de l'élection des sé-

nateurs fédéraux s'y trouvait très modifiée. Celles-ci avaient accaparé une influence prépondérante étant beaucoup plus nombreuses que l'autre conseil où, par une imitation assez inutile du Sénat fédéral, chaque comté (1) élit un sénateur sans qu'il soit tenu compte du chiffre de la population. Alors ne voulant pas paraître arriérés tous les Etats successivement procédèrent à l'extension illimitée du droit de suffrage. Tout au plus, çà et là, quelques restrictions surnagèrent-elles imposant une moralité notoire ou l'obligation de savoir lire et écrire l'anglais.

Pendant que la transformation se propageait d'Etat en Etat, on le comprend, la différence fut considérable entre la vigueur des divers mandats sénatoriaux. Mais, depuis quelques années la substitution du suffrage universel au suffrage restreint est devenue partout un fait accompli, les sénateurs eux-mêmes des législatures particulières sont nommés par lui, et cette différence a cessé.

Elle ne reparaîtra pas de longtemps.

Dès leur venue au pouvoir les radicaux des Etats-Unis ont rendu son usage obligatoire en décernant une sorte de prime aux provinces qui le pratiquent. Ils ont introduit dans la constitution par voie d'amendement que le nombre des députés de chaque Etat à la Chambre des représentants serait non plus en raison de leur population, mais, du chiffre des habitants reconnus par eux comme électeurs. De plus, même par les règlementations intérieures, aucune exclusion des urnes ne pourra être prononcée pour cause de couleur ou de race.

Mais, à mesure qu'un plus grand nombre de citoyens

(1) Cette appelation assez bizarre dans un pays où la noblesse n'existe pas et qui ne s'explique que par de lointains souvenirs désigne la subdivision des Etats de l'Union.

étaient appelés à concourir à l'élection des sénateurs des Etats-Unis un terrible mal se répandait sur eux et redoublait ses ravages.

Il y a cent ans, la forme monarchique était à peu près universellement admise. Les fondateurs de la République américaine entreprirent non de détruire le gouvernement personnel, mais, de prouver qu'on pouvait le retremper dans la souveraineté nationale. Ils n'ont pas, lançant l'insulte à la face des rois, fait table rase de l'unité de direction que peut imprimer à l'Etat la volonté d'un seul, ils ont cherché à la rajeunir en renouvelant son principe et en l'accommodant aux formes de la démocratie. Loin de diminuer son autorité vis-à-vis des Chambres ils l'ont environnée d'une puissance redoutable. Elle ne projetera plus, il est vrai, les rayons pâlis d'un droit divin que des philosophes osent fixer dans leurs sarcasmes, mais, cherchera son appui au centre même de cette multitude qu'elle verra ailleurs contre elle se ruer furieuse. Elu par le pays, le Président de la Confédération, conservera pendant quatre ans un pouvoir cent fois plus étendu que celui de beaucoup de souverains. En droit de se targuer de l'opinion populaire, il pourra s'il le veut entrer en lutte ouverte avec le Congrès. Ses sous-secrétaires d'Etat (ministres), entièrement couverts par lui, ne dépendront pas d'un vote du Parlement, ne fourniront pas une longue hécatombe, ne devront pas abandonner le gouvernail, au grand détriment des affaires, dès que, sur une question sans importance, la majorité leur aura joué le tour de ne pas être de leur avis. Le chef de l'Etat devra consulter le Sénat avant de délivrer un portefeuille. Il est défendu d'en choisir le titulaire parmi les membres de l'une ou l'autre Chambre. La haute assemblée regardera moins si l'homme qu'on lui présente est inféodé à telle ou telle doctrine, s'inquiè-

tera surtout de savoir s'il est apte à faire de la bonne politique puis lui laissera accomplir sa tâche dans l'indépendance et le recueillement qu'elle réclame.

Cette intervention du Sénat , sorte *d'exéquatur* accordé aux sous-secrétaires, n'a pas peu contribué à attirer autour du pouvoir pondérateur une vie, une influence que l'on voit se porter auprès des Chambres basses maîtresses du sort des ministres.

Si, comme pour des ambassadeurs dans un pays étranger , on pensait que les ministres devraient être agréés par les Etats qu'ils auraient à conduire et si, pour la rapprocher du Président, on avait confié cette acceptation au corps dépositaire de leur autorité il convenait d'appliquer le même principe aux fonctionnaires fédéraux de tous ordres.

Il a produit, quant à eux, des résultats moins satisfaisants.

Démocrates et républicains lorsqu'ils se remplacent, tour à tour, au pouvoir ont pris l'habitude, intervertissant les rôles, de présenter au Président des listes toutes faites. Les deux sénateurs de chaque Etat qui ne se sont point déshonorés dans l'opposition, apportent la leur. Sans préoccupation du mérite, on y est classé selon le zèle déployé dans la défense de leur candidature. La Chambre des représentants y exige aussi une place pour ses agents électoraux. En cette Amérique où la fortune est si abondante, tient une si importante place dans les propagandes politiques,on a eu besoin encore de monnayer les charges. Leur répartition n'est qu'un paiement.

C'est là ce fameux *spoils system*, empruntant son nom au cri fameux du président Jakson : « Au vainqueur les dépouilles ! » Cette malaria qui, au dire de M. Winthrop, fait couler le poison dans les veines des Etats-Unis.

Jusqu'ici seules l'armée et la magistrature sont demeurées à l'abri de ces malversations. L'armée, en vertu d'une disposition expresse de la Constitution, exceptant les grades des dignités pour lesquelles la ratification du Sénat est nécessaire, la magistrature pour des raisons qui varient avec chacune de ses branches.

Il y a dans la République des juges fédéraux et des juges appartenant aux Etats particuliers.

Les juges fédéraux constituent un tribunal désigné sous le nom de Cour Suprême, placé au-dessus de tous les autres pouvoirs, investi de la haute mission d'annuler les actes émanés d'eux qui porteraient atteinte aux principes vitaux de la constitution américaine. Cette magistrature, dont on ne trouve le pendant nulle part, est nommée dans les mêmes conditions, et d'une manière aussi vicieuse que les autres fonctions, mais, l'inamovibilité en épure les membres.

La magistrature des Etats, celle qui tranche les procès civils et criminels, elle, a été livrée à l'élection durant l'époque où le suffrage universel s'emparait des législatures. On a assisté à des abus insensés. Toute entreprise, se respectant, s'est empressée, pour empêcher qu'une concurrente ne le fît à sa place, de consacrer une partie de ses capitaux à l'élection de magistrats honorés de sa confiance.

Et pourtant, malgré cette corruption, nous pensons qu'aux Etats-Unis la magistrature élective n'a été qu'un moindre mal! Jusqu'à un certain point elle a paralysé les excès du *spoils system*. La réaction amenée contre elle par les scandales de New-York de 1872, en tendant à allonger de plus en plus le mandat des juges, et en permettant, comme dans l'Ohio, aux électeurs de cumuler leurs suffrages sur un même nom, pour assurer la représentation des minorités, la rend chaque jour plus équitable.

D'autre part, un mouvement sérieux se dessine depuis quelques années contre le système des dépouilles lui-même. La cause a déjà ses martyrs. Le président Garfield, son promoteur, est tombé sur le quai de la gare du Potomac sous le couteau d'un quémandeur éconduit.

Cette régénération s'accomplira-t-elle? Il est difficile de répondre. On ne voit pas pourquoi l'on n'arriverait pas à séparer deux utiles idées que l'on a eu tort de réunir en une seule : la participation du Sénat à l'élévation des fonctionnaires et l'élection de ses membres par les législatures. Encore quelques années de cette confusion et la première ne tarderait pas à pourrir la seconde. On verrait s'effondrer le principe fondamental des deux souverainetés.

Ce principe, qui à la fois, se plie aux organisations coexistantes et les concentre est pourtant le seul qui ait réussi à amener quelque tranquillité au Mexique et dans les Etats mouvants de l'Amérique du Sud. Par sa flexibilité à la base, sa rigidité au sommet, il a réussi à interrompre, çà et là, une ère non encore close de pronunciamentos, de dictatures, de désagrégations territoriales suivies de groupements nouveaux. Le Vénezuela, la Colombie, la République Argentine, l'Equateur, l'Urugay, doivent de continuer à exister à leur Sénat, où règne l'idée de représentation égale bien plus qu'à l'admirable fertilité de leur sol.

Il nous paraît difficile de faire de la science avec une pareille vue de kaleidoscope. Mieux vaut abandonner un pays moralement aussi crevassé pour accompagner l'idée de Philadelphie, dans sa traversée marine, et dans sa prise de possession d'un certain nombre d'Etats d'Europe.

CHAPITRE II

Première adoption du système de Philadelphie en Europe. — Confédération helvétique.

Il est un pays où l'on parle, en même temps, le français, l'italien, l'allemand, où les tendances les plus olygarchiques se heurtent au plus intransigeant démagogisme, où les querelles confessionnelles sont demeurées en plein XIXe siècle, aussi vivaces qu'il y a quatre cents ans.

C'est là que l'idée de Philadelphie a fait sur notre continent sa première halte. Elle n'a eu qu'à se montrer pour grouper les Suisses en un seul et même peuple.

Mais, quelle ombre avant sa venue !

Par une disposition surprenante on trouve aux deux extrémités de la lutte d'où devait sortir la Confédération helvétique actuelle quelque chose du système américain.

Avant 1789 il n'y avait pas de Sénat sur son territoire, mais, ce qui vaut mieux encore, un respect absolu de l'autorité fractionnaire, de l'égalité cantonale. Si

donc, la lettre du système américain, ne devait être appliquée que plus tard, lorsque la souveraineté populaire tendrait submergeant les limites intérieures à se juxtaposer à la souveraineté des cantons, on peut dire que son esprit l'a précédée de beaucoup.

Au siècle dernier, ces cantons étaient confédérés dans un but de commune défense. C'était le seul point les rapprochant dans leur diversité. Comment aurait-il pu se concilier avec l'oubli de leurs autonomies respectives ?

Il devait en advenir autrement durant la période qui va de 1789 à 1815.

Au contact de nos agitations, s'était formé par delà le Jura un grand parti révolutionnaire. Pour pouvoir gouverner dans les cantons où dominaient les influences patriciennes, il comprit que son premier coup de hâche devait essayer de faire de la Suisse un Etat unitaire au sein duquel la volonté d'un citoyen quelconque pourrait circuler et agir partout sans entraves.

C'est pour le soutenir que Brune fut envoyé par le Directoire. Son intervention amena l'établissement d'un pouvoir central et d'une assemblée législative commune. La souveraineté populaire prit la place de la souveraineté cantonale.

Celle-ci cherchera à s'imposer de nouveau et nous assisterons à une série de mutuelles dépossession entre les deux sœurs rivales jusqu'à ce qu'une part simultanée leur soit faite à chacune.

La solution, apportée, était trop brusque, trop partiale.

En 1803, ce fut Napoléon qui, cette fois, fut appelé comme arbitre entre les démocrates voulant son maintien, et les Suisses qui jugeaient nécessaire de reconstituer l'autorité cantonale. Ces derniers obtinrent une

première satisfaction. Dorénavant on distinguera des affaires communes aux dix-neuf cantons de la Confédération. Elles seront discutées par une diète qui, pour ménager les susceptibilités particulières, se réunira tantôt dans l'un, tantôt dans l'autre. Intérieurement chacun pourra se donner les institutions jugées par lui préférables.

A la faveur de cette liberté, dans les cantons où elle était le plus vivace, Berne, Bâle, Neufchâtel, l'aristocratie reprit rapidement son ancienne influence. Les puissances coalisées en 1815, ne pouvaient que lui être favorable. Aussi dans la constitution du 7 août de la même année, on vit s'achever la restauration de la souveraineté cantonale commencée en 1803, par l'établissement du principe de l'égalité des voix de chaque canton dans la diète. Malheureusement elle en diminuait la portée en accordant à Lucerne, à Zurich et à Berne une influence prédominante sous le nom de cantons directeurs.

Alors se succédèrent quinze années d'un calme apparent, mais, dont le mensonge laissera au parti démocratique le temps de fourbir de nouvelles armes.

Une première levée de boucliers a lieu en 1838. Un citoyen de Genève, dont le nom jettera plus tard un réel éclat en France, Rossi présente un projet tendant d'une manière peu déguisée à rétablir la souveraineté unitaire. Les partisans de l'indépendance cantonale réussissent à le faire repousser.

Tout semble parfois s'unir contre une conception pour la faire méconnaître. Aux Etat-Unis s'était tout de suite montrée une majorité de petits Etats, pouvant par sa discipline empêcher les grands de porter atteinte à ses droits. En Suisse, au contraire, l'égalité de représentation n'a pu interdire aux composantes les plus nombreuses d'empiéter sur l'autonomie des autres. Le venin

des luttes religieuses a suscité l'oppression des cantons catholiques par les cantons protestants et la ligue célèbre du *Sunderbund,* nouée pour défendre la liberté des croyances.

On ne saurait demander à une majorité d'Etats, au sein d'une assemblée, plus de perfection qu'à une majorité d'individus. L'égalité permet de les pondérer l'une par l'autre, mais la première peut se montrer aussi intolérante que la seconde.

On conçoit la liberté laissée à l'Etat sur les droits duquels la majorité empiète de sortir de la confédération, mais, ce retrait devient impossible lorsqu'ayant atteint un certain âge, elle a pris l'habitude de le considérer comme partie intégrante de son territoire.

Le *Sunderbund* fut écrasé par le général Dufour.

Cependant, la résistance des vaincus avait dessillé les yeux des vainqueurs. Ils accordèrent aux défenseurs de l'autonomie cantonale un Conseil des Etats pour sauvegarder leur principe. Ils donnèrent satisfaction aux aspirations centralistes en créant à ses côtés le Conseil National, soumis uniquement aux fluctuations de la loi du nombre. Tel est le dessein de la constitution du 12 septembre 1848, date véritable de l'application entière du système américain à la Confédération helvétique.

Les deux souverainetés ont été maintenues lors de la révision du 31 mars 1874, mais, l'efficacité du Conseil des Etats s'est trouvée atrophiée par une importante innovation.

Les lois seront soumises au *referendum*. Jusque-là, rien d'anormal. Mais, pour respecter l'équilibre, il aurait fallu que cette consultation complémentaire provint d'une participation égale des deux souverainetés. La demander à la majorité des Etats, c'était effacer rétroactivement dans l'œuvre législative toute l'inter-

vention du Conseil National, rendre sa peine inutile, à la majorité individuelle de la Confédération, c'était annihiler le Conseil des Etats.

Dans leur désir centralisateur, les démocrates n'ont pas hésité. La seconde occurence n'était pas faite pour leur déplaire.

Leur influence parait aujourd'hui indélogeable.

Il n'y a que 44 membres au Conseil des Etats, le Conseil National en compte 145. Ce sont ces deux assemblées qui nomment le Conseil fédéral ou pouvoir suprême. Ils sont par là maîtres de l'exécutif. Il n'est point de pays où cette possession soit un désavantage. On sera tenté de le croire moins encore en Suisse que partout ailleurs, où ce pouvoir procède au *referendum*, si l'on réfléchit à ce qu'un vote général, sur une question abstraite, ne peut manquer d'avoir de préparé et d'artificiel.

Il est temps de jeter un regard plus approfondi sur l'organisation des chambres suisses.

Au Conseil National siège un député par 20.000 habitants. Chacun des vingt-deux cantons en envoie deux au Conseil des Etats. Ces quarante-quatre derniers représentants arrivent au pouvoir par des routes qui ne se ressemblent guère.

Les constitutions cantonales de la Suisse peuvent se ramener à trois types.

A la différence des législations de l'Union américaine, aucune d'elles ne reconnait deux assemblées. C'est un exemple maintes fois mis en avant contre la division du pouvoir législatif, bien à tort, selon nous, si l'on songe à l'exiguité de leurs territoires.

A Genève, la mission de délibérer appartient à un Grand Conseil.

C'est le cas des cantons où une fermentation inté-

rieure moindre a laissé plus intactes les institutions du passé.

Ailleurs, ce Grand Conseil existe aussi, mais ses pouvoirs ne dépassent guère ceux d'une commission consultative. Ses décisions doivent être ratifiées par le peuple.

Enfin quelques cantons offrent l'aspect complet des démocraties primitives. On y trouve dans les *Landesgemeinde* ou assemblées de tous, un véritable reste des vieux *Champs de mai* germaniques. En certains pays plus escarpés les usages anciens sont demeurés jusqu'à nous comme ces flaques que l'eau en se retirant laisse dans les creux du rocher.

Etant donnée la confiance maintenue par le corps électoral au Grand Conseil là où cette assemblée a conservé l'intégrité de ses pouvoirs, rien n'a été plus facile que de lui confier le soin de désigner les deux députés au Conseil des Etats, à l'instar des législatures américaines.

Là, où les volontés du Grand Conseil doivent être approuvées par le peuple, c'est bien cette assemblée qui choisit encore, mais, comme le vote direct a toujours le dernier mot, c'est de lui, en définitive, que l'élection dépend.

Dans les cantons de *Landesgemeinde* c'est elle qui acclame les sénateurs.

Rien de plus pittoresque que ce vestige.

Une fois par an le peuple s'assemble dans une prairie découverte. On y accourt des chaumières les plus haut perchées. Chasseurs, pâtres, aubergistes, guides, tout ce monde qui vit du touriste à la belle saison, a reçu dans son altitude par delà l'escarpement des torrents, l'éboulis des avalanches, des rapports imprimés touchant les plus hautes questions. Leur pensée emprunte à la magnificence des sites, au recueillement

des journées laborieuses, quelque chose de fier et de réfléchi. Il faut les voir à Uri se répandre en masse, ou descendre à Trogen, vêtus d'étoffes sombres, ceints de l'épée rouillée des temps disparus. On se presse. L'affluence est nombreuse. Elle doit se répéter de bouche en bouche les paroles du président (landamman) pendant que des crieurs attitrés les répercutent.

L'étendue d'un canton étant minime, la *landesgemeinde* aperçoit les intérêts de très près. Cependant, elle n'a montré aucune infériorité dans ceux, où comme à Glaris et le Bas-Appenzel, le commerce, l'industrie, chaque jour plus prospères, l'obligent à élaborer des lois minutieuses. Elle a témoigné souvent d'une grande largeur de vues, d'un véritable don d'assimilation.

C'est la *landesgemeinde* qui nomme par acclamation : les membres du pouvoir exécutif du canton, ceux d'un conseil appelé *landrath*, chargé, en son nom, d'épurer les comptes et de surveiller l'administration locale, le *landamman*, président à la fois du *landrath* et le sien propre, les lieutenants, les trésoriers cantonaux, les chefs de la milice. Lui refuser l'élection des représentants au Conseil des Etats aurait été une anomalie inexplicable.

Leur dignité est fort enviée. L'assemblée est obligée lorsqu'elle ne se trouve pas en présence de quelque nom qui s'impose, de se décider entre de nombreux compétiteurs. Pour connaître ses préférences, on fait défiler les assistants un à un. Ils se séparent en plusieurs longues files, selon le candidat pour lequel ils entendent voter. Un pareil titre vaudra-t-il moins pour le député au Conseil des Etats ? Et pourquoi donc ? Les hommes ainsi nommés jouissent d'une ample faveur. On sait que les actes de leur vie ont été fouillés au grand jour.

Dans d'autres nations, si on voulait appliquer ce système, la majorité serait dûe à quelques camelots, sachant gesticuler avec plus de bruit. Les débats ne tarderaient pas à dégénérer en rixes, les provocations à faire place aux coups. A Glaris, à Obwald, à Uri, dans l'Appenzell, on sait demeurer réservé et se tenir en garde contre les agitateurs attitrés.

Mais, victime de cet esprit du temps qui allonge sur tout ce qui est demeuré original, un long manteau gris, là même, où la *landesgemeinde* est le plus attachée aux mœurs, on ne tardera pas à la voir disparaître. En 1848, ce mode de nomination, qui donne au conseil de résistance une origine plus populaire que celle de l'assemblée soumise à la seule loi du nombre, a été remplacé à Schwytz, par le *referendum*. Les Grisons ont opéré la même mutation en 1854; Bâle-Campagne en 1863 ; Berne, Zurich, Soleure, Thurgovie, Lucerne en 1869; Argovie en 1870. On peut prévoir que le *referendum* deviendra bientôt le seul procédé des gouvernements cantonaux. Le jour est proche où partout le Grand Conseil et le peuple contribueront simultanément à l'élection des sénateurs. La couleur locale y perdra, mais, l'élection ainsi faite laissera encore autant de part à tous que le vote par le Conseil National.

Si des institutions typiques comme les *landesgemeinde*, le Grand Conseil, ont pu, en Suisse, se perpétuer côte à côte, si on les voit aujourd'hui se transformer librement où s'en aller d'une mort naturelle, doit-on en attribuer le mérite à l'introduction du système américain ? Certes, il y est pour beaucoup. Mais, leur vétusté les avait tellement liées aux usages que le parti démocratique en a jugé la tolérance nécessaire à son omnipotente autorité.

Il a manqué à la Suisse pour jouir des entières garanties de l'égalité sénatoriale, et de la collaboration

des deux souverainetés, cette chose que l'on trouve à un si haut degré sous la présidence des Washington, des Adams, des Jefferson : le souci non seulement de l'indépendance matérielle des Etats particuliers, mais, ce qui est beaucoup plus imporlant, celui de leur indépendance morale. Depuis la guerre de Sécession, l'œuvre uniformisatrice tend aux Etats-Unis à redevenir comme autrefois, volontaire et douce. En Suisse, la toute-puissance du parti au pouvoir, la veut radicale et prochaine, ne voit dans le régime fédératif qu'une transition habile et obligée. M. Numa Droz, ancien Président du Conseil fédéral, émettait une opinion sage, mais, peu en vogue lorsqu'il disait : « Je crois à la nécessité de maintenir les bases essentielles de notre Etat fédératif. Si nous devons marcher vers l'Etat unitaire nous n'y arriverons que graduellement et non par de brusques secousses. »

CHAPITRE III

Le système de Philadelphie peut-il garantir aux Etats contractants une mesure d'influence inégale ? Nouvel empire Germanique.

En Suisse, l'absorption du faible s'opère sous le couvert du régime fédératif à l'avantage d'un parti. L'Allemagne va nous le montrer agissant au profit d'un Etat.

Consciencieusement employée, l'idée américaine peut devenir un instrument de cohésion incomparable. Il faut une certaine disposition des unités à réunir, une résolution ferme chez chacune d'elles, de se contenter d'une part d'influence sensiblement égale.

Cette condition semble, au premier abord, interdire tout pacte à des groupes dont la force antérieure serait disproportionnée. Demander à un Etat puissant de faire abandon en entrant dans la confédération d'une partie de son ascendant, pour le réduire à la portion congrue, serait lui proposer un arrangement de dupe. Peut-on, lorsque des unités se fédèrent, évaluer l'apport de chacune en puissance et en sécurité ? Arrivera-

t-on par d'ingénieuses modifications dans le recrutement du Sénat central à avancer où à reculer le cran d'une manière stable, de façon à garantir à chaque Etat son importance comparée ?

L'empire germanique paraît l'avoir essayé.

M. Bancroft, l'éminent historien américain, avait raison lorsqu'il écrivait que les principes essentiels de la constitution allemande de 1867 étaient empruntés aux fondements de celle des Etats-Unis. C'était aussi l'avis de l'empereur Guillaume, lorsqu'après Sédan, il répondait aux compliments : « Nous avons profité des leçons des autres peuples. »

Un emprunt toutefois peut être tellement dénaturé qu'il devient méritoire de le reconnaître.

Le nouvel Empire germanique possède deux Chambres. Le Bundesrath ou Conseil fédéral, le Reichstag ou assemblée populaire.

Lorsque la Prusse eut réussi, dans le désarroi du Parlement de Francfort, à arracher à la maison d'Autriche le sceptre et le globe de Charlemagne, la grande lutte entre le principe fédératif et le principe unitaire qui constitue l'histoire d'Allemagne, sembla s'arrêter un moment. Le royaume victorieux se trouvait dans une situation singulière. Au nombre de vingt et un, les Etats qu'il entendait s'agréger renfermaient, à eux tous réunis, une population cinq fois moins nombreuse que la sienne (1).

Trois partis s'offraient.

S'incorporer immédiatement ces royaumes, grands-duchés, principautés sans moyens de défense, démanteler leurs gouvernements, constituer une seule et même nation.

(1) Depuis, bien que trois grands royaumes aient été contraints de s'affilier à la Prusse, sa population représente encore les deux tiers de celle de l'Empire.

Calculer avec la plus grande exactitude leur valeur respective en ascendant, en hommes, en richesse; immobiliser constitutionnellement les rapports obtenus.

Organiser un régime fédératif dont la partialité voulue développerait chaque jour l'hégémonie prussienne.

M. de Bismark, alors au faîte de sa puissance, rejeta le premier, non pour ménager les susceptibilités particularistes — il se sentait le plus fort et n'était point homme à s'émouvoir pour si peu — mais, parce qu'il avait vu dans un pays fédératif, dont un des Etats serait aussi puissant que la masse, où la tiare impériale d'Allemagne viendrait se poser sur la même tête que la couronne royale de Prusse, dans la création de deux pouvoirs fictifs, une équivoque grâce à laquelle les responsabilités pourraient toujours, lorsqu'il en serait besoin, se dérober et fuir, se retrancher et se taire. Mieux valait donc l'absorption déguisée sous les apparences d'un trompeur statu quo.

Pour faire croire à ce statu quo, on donnera au Bundesrath l'air de conférence diplomatique du Sénat des premiers temps de l'Union américaine. L'exagération le grossira même. Les membres du Conseil Fédéral ne seront pas élus pour un temps invariable, mais, nommés comme de vrais plénipotentiaires par les gouvernements divers de l'Empire, et toujours par eux révocables. Pour comble, ils bénéficieront à Berlin du même privilège d'enterritorialité que les ambassadeurs de France, d'Angleterre ou d'Autriche. La règle employée pour les votes du Sénat américain ne suffira pas à la Prusse animée d'intentions si belles. Comme avant la Convention de Philadelphie chaque Etat enverra au Bundesrath le nombre de représentants qu'il voudra pour y disposer du vote indivisible à lui accordé.

Ce vote, il est vrai, n'aura pas pour chacun une égale valeur. On lui adjoindra un chiffre. Celui de la Prusse

sera équivalent à 17 voix, celui de la Bavière à 6, celui de la Saxe et du Wurtemberg à 4, celui de Bade et de la Hesse à 3, ceux du Meklembourg-Schwerin et du Brunswick à 2, ceux de tous les autres Etats, principautés et villes libres à 1.

Rien que de très équitable dans ce procédé. Il fait à chacun sa juste part. La totalité des suffrages équivaut à 58, la majorité exige 30. La Prusse ne pourra l'atteindre avec ses voix seules. On paraît donc réserver aux autres Etats l'influence plus restreinte, à laquelle ils peuvent prétendre. Tout est donc de savoir comment ils nommeront leurs envoyés au Bundesrath ? Dans quelles conditions leurs gouvernements se trouvent ?

C'est ici que le lot de l'absorption commence.

M. de Bismark le savait. Ces gouvernements ne pouvaient plus être que l'extrémité de fils venant aboutir dans sa main dominatrice. Leurs souverains ont à pourvoir aux destinées d'une nombreuse famille. Ils se trouvent souvent fort embarrassés pour la perpétuer sans déchoir. Une alliance avec la Maison impériale est leur rêve à tous. On l'entretiendra. On suscitera s'il le faut, de tendres inclinations. C'est le secret de ces romans de princes, que nous avons vu pousser dans les bras l'un de l'autre tant de crédules amoureux puis se dénouer par l'étouffement de leur flamme ou par la servitude dissimulée sous une protection familiale. Politique odieuse, qui est pour beaucoup par les haines et les tristesses qu'elle a soulevées au sein même du *Hofburg* dans la chûte retentissante de l'inflexible artisan de l'Allemagne nouvelle.

Ces jeux de l'amour, dans lesquels le hasard n'est pour rien, ne suffisent-ils pas ? Il y a les vacances des trônes. Voilà un grand-duché qui ne sait à qui se confier. Quel choix plus pratique pourrait-il faire que de

s'adresser à un prince prussien ? N'acquierra-t-il pas un rang plus élevé dans la Confédération, et la certitude d'être toujours écouté par son chef? Si le vide nécessaire se fait trop attendre, on saura bien s'arranger pour s'en emparer. On contractera avec lui une série de traités, auxquels il ne pourra se refuser, par lesquels son administration passera, bribes par bribes, à la Prusse.

Veux-t-on savoir jusqu'où s'est avancée la mainmise ? Un seul souverain avait paru vouloir s'opposer à ses progrès, montrer quelques velleités d'indépendance en refusant de coiffer ses soldats du casque à pointe : le roi Louis de Bavière. Ses délégués au Bundesrath eurent maille à partir avec M. de Bismark. C'était pour eux plus qu'un droit, un devoir. Leur maître s'empressa de les rappeler et de les jeter en disgrâce.

Un prince allemand ne pourrait rester longtemps récalcitrant vis-à-vis de l'empereur. En somme il en est le vassal et ce qu'il prendrait pour de la fierté paraîtrait à beaucoup de la révolte. Le chef de la Confédération gère un syndicat de souverains, profitant des mêmes avantages, exposés au mêmes récifs. Que gagneraient-ils à l'indisposer ?

Comme si cette raison ne suffisait point pour tenir les princes en respect, M. de Bismark, confiant dans le magnétisme de son regard ouvrira la fosse aux lions, il laissera rugir le suffrage universel pour l'élection des députés au Reichstag dans toute l'étendue de l'empire. La mesure ne s'imposera guère, le chancelier de fer en l'introduisant dans certains pays où survit encore le pouvoir absolu, n'aura pas plus en vue le bien de l'humanité que les Etats de la Nouvelle-Angleterre combattant pour l'abolition de l'esclavage. Mais, il faut, aux pieds de la Sainte-Alliance des souverains d'Allemagne, placer un moteur d'unification auquel ils soient

incapables de résister, faire battre les cœurs en une union spirituelle, étreindre les intellects dans les mêmes idées, d'un bout à l'autre du pays germain.

La représentation de la Prusse au Bundesrath, celle pour qui toutes les autres sont ligotées, elle-même n'est pas indépendante.

La constitution allemande se rapproche de la constitution américaine de 1787 par la consécration apparente des deux souverainetés, mais, elle s'en sépare complètement par la complexion du pouvoir exécutif.

Vrai Jupiter tonnant, armé des foudres d'une puissance redoutable, le Président des Etats-Unis est seul chef d'une innombrable armée de fonctionnaires, assez fort pour entrer en lutte avec le Congrès lui-même. Au sommet de la Confédération germanique, comment aurait-on pu songer à élever un monarque tirant son autorité de la souveraineté populaire ? Son titre au royaume de Prusse était bien l'hérédité, mais, celui à l'empire n'était que le droit du plus fort. Dans le monde de la pensée les meilleurs régiments ne peuvent rien. Placé face à face avec le Parlement l'homme n'ayant qu'un pareil appui, n'était rien moins que sûr de voir pencher en sa faveur les sympathies de la Confédération. Son peuple aurait grossi, engloutissant, en un jour d'orage, lui et son veto.

M. de Bismark eut une véritable inspiration.

Au lieu de mettre aux prises le pouvoir suprême et le Parlement, l'exécutif et le législatif, en les fortifiant l'un et l'autre dans deux places séparées, il a pris le premier et l'a confondu avec le second, les a mélangés étroitement. La nation aura beau faire elle ne réussira pas à distraire ce que ses représentants voudront de ce que l'empereur voudra pour elle.

On pouvait réaliser le plan en attribuant à cet empereur la présidence de la Chambre haute. Là, il

aurait, à l'abri des regards indiscrets , accompli la complexité des actes du gouvernement, participé à la rédaction des projets de loi comme en un conseil d'Etat, pourvu à la nomination des fonctionnaires comme en un conseil des ministres. Mais, c'eût été trop abaisser le monarque. Point n'était nécessaire d'aller jusque là. En se décernant la présidence du Bundesrath à lui-même, en sa qualité de grand-chancelier, M. de Bismark, alors vrai maire du palais, la donna beaucoup plus à l'empereur que s'il l'y avait fait descendre en personne. Quant au Reichstag, tout frémissant de liberté, le pouvoir absolu aurait eu de la peine à s'y dissoudre, on l'y amena déjà liquéfié en accordant au Bundesrath la faculté, dont il use sans cesse, d envoyer ses membres dociles prendre part aux discussions de la seconde chambre et y faire prévaloir ses vues parmi les envoyés du suffrage universel.

La double confusion du titre de roi de Prusse et d'empereur d'Allemagne (1), pour qu'au sein du Bundesrath l'un puisse attribuer à l'autre les atteintes qu'il lui plairait de porter à l'autonomie des gouvernements fédérés, du pouvoir exécutif et du législatif, pour permettre au souverain de jouer ce jeu sans les jeter aux prises, démontre péremptoirement que l'organisation du Conseil fédéral de 1867 ne promet à l'évaluation des apports respectifs des puissances aucune durée, qu'au contraire, elle travaille contre leur équilibre.

Nous devrons donc renoncer à interroger l'expérience pour savoir s'il est possible d'immobiliser le rapport d'Etats inégaux en serrant l'écrou d'un Sénat. C'est moins dans la Confédération germanique que partout ailleurs que cette expérience aurait pu être faite. La

(1) Ce n'est qu'en 1870 que le roi de Prusse prit le titre d'Empereur. Jusque là il était appelé seulement le Président de la Confédération germanique.

Prusse savait que pour échapper à la force centrifuge du régime fédératif, il faut non seulement que les Etats secondaires réunis ne puissent isoler le principal, le violenter, lui imposer leurs désirs, mais encore qu'ils soient au moins assez armés pour s'opposer à ses usurpations et déjouer ses tentatives.

CHAPITRE IV

Obstacles pouvant s'opposer à l'organisation d'un Sénat fédératif. — Le dualisme.

Il est permis d'élargir de plus en plus la question et de se demander si l'introduction d'un sénat fédéral est pratique partout où des intérêts communs ont réussi à se tendre ?

Plusieurs obstacles sont susceptibles d'entraver la conclusion du pacte et sa mise en vigueur.

Les Etats-Unis font l'effet d'un damier. Prises isolément les parties contractantes formaient des touts homogènes irréductibles. La substance anglo-saxonne s'y était assimilée aisément un appoint étranger venu sans esprit de retour. On ne trouve pas partout des assises aussi solides. La subdivision entre Etats peut être accompagnée d'autres subdivisions non coïncidentes, issues de la diversité des races et des aspirations. La crainte de les voir engendrer de nouveaux classements, de sentir des forces disséminées et affaiblies se reconstituer et leur faire échec, détourneront

ceux qui dirigent la nation, grâce à un morcellement artificiel, de l'envie de rapprocher ses éléments latents en un Sénat fédéral.

Dans tel Etat la race opprimée dans tel autre se trouve en majorité. Chacun voudra bien traiter avec le groupe initiateur, mais, à la condition que l'autre soit exclu et ne puisse, par son contact, modifier la situation respective de ses écoles politiques.

La difficulté ira croissante si, au lieu d'avoir à faire à des pays presque sans histoire comme les Etats-Unis, les subdivisions non dégagées doivent leur vitalité au temps et, s'efforçant de recouvrer leurs formes anciennes, tendent à rétablir un état de choses enseveli dans les profondeurs du passé.

Elle deviendra presque insurmontable si, en outre, les parties à unir ne sont ni sensiblement égales, ni assez disproportionnées pour que l'une puisse annihiler les autres, si quelques-unes prétendent dominer l'ensemble et flottent entre l'idée de tout unifier ou de mettre un terme aux agitations en s'assurant un minimum d'autorité par des concessions fédéralistes.

Supposons un territoire ainsi tiraillé, soumis à la compression de redoutables voisins. Que la diplomatie des puissances environnantes vienne attiser d'un côté les tendances unitaires, de l'autre les aspirations fédéralistes, et les vicissitudes s'engendreront, se brouilleront selon l'habileté de tel ou tel cabinet, et la supériorité variable de leurs hommes d'Etat. La nation qui en sera victime passera par les crises les plus longues et les plus douloureuses.

Ces complications, et beaucoup d'autres encore, l'Autriche-Hongrie s'y débat, en cumule les exemples.

Qu'on songe seulement à sa configuration ethnographique.

Au centre, côte à côte, deux quadrilatères approximatifs. Celui d'ouest peuplé par les Allemands de

l'Autriche proprement dite, de Styrie, de Carinthie et du Tyrol. Celui d'est par les Magyars de Hongrie. Autour une large bande de territoires les enfermant comme un cadre dont on aurait brisé un côté, pour permettre de s'étendre à la Bavière et à la Suisse. Sauf les Roumains de Transylvanie que la frontière sépare impitoyablement de leurs frères de Bukarest, les Italiens de la Lombardie et de la Vénétie avant la formation du royaume d'Italie, la race slave couvre cette immense lisière. Au nord se sont les Tchèques de Bohème, les Moraves, les Slovaques, les Polonais et les Ruthènes de Galicie. Au sud les Crotao-Serbes de Carinthie et Dalmatie, les Slovènes de la Carniole.

Maintenant, que l'on place des Italiens en plein Tyrol germain, des Serbo-Croates en Carinthie et en Styrie, deux millions d'Allemands irritant de leur présence au cœur même de leur patrie les trois millions et demi de Tchèques de la Bohème, que l'on en saupoudre le reste de l'Empire, que l'on entremêle toutes les nationalités, qu'on les jette sur la carte en grandes taches multicolores, en les supperposant les unes aux autres comme les coups de pinceaux désordonnés d'une fantastique palette et l'on commencera à se faire une idée des grincements, des heurts et des secousses dont la confusion embrasse un théâtre allant du lac de Constance aux Carpathes et de la Drave à la Vistule.

L'histoire des descendants de l'humble burgrave d'Argovie, ancêtre d'une lignée illustre, est une des plus propres à montrer comment se formaient les empires d'après les règles du régime féodal. La puissance des Habsbourgs a grandi en réunissant des pays complètement distincts par leurs chartes, leurs coutumes, leurs privilèges, leur extraction et sur lesquels le titre de leur autorité était différent. La couronne leur en échouait par succession ou par ma-

riage, leur échappait de même. L'aigle à deux têtes ne planait pas sur une nation, mais, sur un entassement de nations qu'une rencontre fortuite avait poussées les unes sur les autres. Etre empereur d'Autriche, cela voulait dire : roi de Hongrie, de Bohème, de Dalmatie, de Croatie, de Slavonie, de Galicie, de Lodomirie, de Rama, de Serbie, de Roumanie et même de Jérusalem ! Archiduc d'Autriche et de Toscane, duc de Lorraine, de Salzbourg, de Styrie, de Carinthie et de Carniole ; prince de Transylvanie, comte suprême de Szeklus. margrave de Moravie, duc de Silésie, Modène, Parme, Plaisance, Guastalla, Frioul, Raguse, Zara, etc., comte de Habsbourg, Tyrol, Kybourg, Goritz et Gradisca ; prince de Trente et de Brixen ; marquis de Lusace et d'Istrie, seigneur de Trieste, de Cattaro, de la Marche Wende, etc.....

Des incessantes réunions et séparations de ces fiefs, des figures toujours nouvelles formées par eux a résulté un complet oubli des races. Elles ne se mêlèrent pourtant jamais les unes aux autres et se trouvaient hachées à chaque combinaison.

De là sortira une situation inextricable. Les Etats de l'Empire réclameront leur autonomie, mais, intérieurement rongés, dévorés par des masses de sujets formidables, tantôt pouvant prétendre former elles-mêmes une nation, tantôt attirés ailleurs par des affinités antiques. Ils revendiqueront bien haut des droits que sous peine de décomposition ils se verront obligés de refuser à autrui. Leurs ardentes réclamations présenteront une curieuse antithèse de vie et de mort. Elles ne demanderont pas leur force à des arguments rajeunis et contemporains. On remontera les droits historiques, on exhumera de vieux actes, on interprètera des mots latins. Mais, toujours la race qui voudra se mettre en avant, s'arrêtera, poussera un cri de douleur, en sen-

tant s'agiter en elle des hommes s'agenouillant devant d'autres autels, traduisant leurs sentiments dans une autre langue, sinon d'autres sentiments dans la même.

Loin d'aller en s'effaçant cette « polyarchie polyglotte », comme a dit un historien, s'est vue aigrie encore par l'entrée en scène d'un nouveau principe né de ce siècle : le principe des nationalités. A ses membres épars et se cherchant dans le chaos, il est venu dire que tout ce qui se rapproche par des traits communs de langue, d'origine, de religion, a droit à former un peuple distinct. Il a été comme le premier chant de délivrance d'hommes se ressaisissant dans un moment d'accalmie, après avoir été pendant des siècles le jouet de la guerre et de l'esprit de conquête.

La politique d'un grand ministre, n'a pas peu contribué à amener l'effort suprême dont il est sorti. Jusqu'au jour où la mutinerie devint révolution et où il dut quitter Vienne, M. de Metternich, suivant avec un art consommé la tactique de ses prédécesseurs, n'a cessé, partisan d'un despotisme éclairé, de se servir des rivalités, des haines sans nombre qui s'entrechoquaient au-dessous de lui, pour les bloquer les unes par les autres, jetant un ennemi toujours sous sa main contre ceux qu'il voulait contenir. Il s'efforça d'approfondir les fossés, de fortifier les dissentiments, de développer l'esprit des nationalités au lieu d'en préparer la fusion. Toutes les habiletés, les prudences, les virtuosités que demandait un procédé aussi hérissé de difficultés, on peut dire que M. de Metternich les posséda.

Pour gouverner ainsi il fallait n'entendre parler d'aucune des gênes d'une organisation représentative. Le vent de liberté qui en 1848 souffla de France et souleva Vienne, Pesth, Cracovie, Agram, ne trouva à renverser qu'une bureaucratie vermoulue et routinière. Pour la remplacer personne ne fut d'accord.

A Vienne le peuple, excité par la jeunesse des écoles, voulait que tout l'Empire formât un Etat unitaire. Cette ville est le quartier général des Allemands d'Autriche. On s'efforçait encore à cette époque au-delà du Danube de conserver la première place dans la Confédération germanique. A cette fin il fallait réussir à se faire passer à tous les yeux comme une nation uniformément allemande, étouffer toutes velléités fédéralistes. On attachait donc au mot de liberté un sens très voisin de celui que nous lui attribuons. Il désignait l'obtention de toutes les réformes démocratiques auxquelles peut se livrer un Etat unitaire.

Pour les autres pays de l'empire, la liberté c'était surtout l'indépendance. On voulait bien du nouveau, mais on voulait le décider soi-même, sans se sacrifier aux intérêts et aux vues d'autrui. Comment, représentant le nombre, n'y était-on pas d'accord pour réclamer une constitution fédérale ?

Au premier plan, la Hongrie demandait une complète autonomie, mais, se refusait à toute concession. Elle tenait sous son joug les Croates et les Slaves du sud. Dans un sénat central, les opprimés, unis aux autres Slaves de l'empire, lui auraient, par un retour de la fortune, imposé toutes leurs volontés.

Ils le comprendront, ces pauvres Slaves ! Ce sont eux qui soupireront avec le plus d'impatience pour une organisation fédérale. L'idée panslaviste deviendra chaque jour de plus en plus populaire et le génie du poète Kollar a déjà, dans la *Fille de la gloire*, montré une patrie nouvelle rassemblant , en pansant leurs blessures, les frères dispersés. Comme la Prusse sur les Allemands de l'empire, la Russie slave veille en grande sœur sur ces exilés dans leur terre natale. La chimère panslaviste a provoqué chez les Hongrois un effroi tel qu'ils deviennent chaque jour

moins farouches vis-à-vis des Allemands de Vienne et se contenteraient presque d'un état de choses dans lequel, sous les dehors d'une unité factice, l'autorité serait divisée en deux parts, basée sur l'entier oubli des autres nationalités afin que chacun puisse, comme le dira M. de Beust « contenir ses hordes. »

En définitive, la bataille allait s'engager entre les Allemands au nom de l'unité, les Slaves au nom du fédéralisme, les Magyars au nom de la dualité. Pendant de longues années l'issue demeurera obscure. L'empereur, lui-même, ne saura vers qui aller, favorisera tantôt les uns tantôt les autres, séduit aujourd'hui par les commodités qu'au pouvoir absolu offre un Etat unitaire, demain épouvanté par la promptitude avec laquelle les idées s'y meuvent.

L'émeute de 1848 faisait à peine entendre ses premiers grondements que M. de Ficquelmont essayait de l'appaiser en accordant aux révolutionnaires de Vienne une constitution unitaire, plat pastiche de celle que la Belgique s'était donnée dix-huit ans auparavant. Ce ministre s'imagina-t-il calmer l'orage en jetant une proie à ceux qui hurlaient le plus près de lui ? Toujours est-il qu'il eût aussitôt un échantillon des agréments qui attendaient son pays. Il avait abaissé la bascule du côté des Allemands, de façon à ce que ceux-ci pussent y monter ; mais, du même coup, il l'avait rendue trop haute pour les autres. On protesta partout. Même, chez ceux qu'il avait cru favoriser, pour ne pas demeurer en retard.

L'empereur Ferdinand IV n'avait qu'à céder. Il promit une assemblée unique, nommée au suffrage universel, et quitta Vienne avec précipitation pour aller se réfugier au sommet de la colline d'Innsbrück.

Cette fois, la bascule penchait du côté des Slaves. Les Allemands qui avaient réclamé des réformes très démo-

cratiques n'osaient pas trop se plaindre de leur extension à tout l'empire. Mais, les Hongrois refusaient catégoriquement de venir à la diète. Les Croates et les Slaves du sud s'y rendirent au contraire avec enthousiasme, pendant que leur *ban* Jalacié, de concert avec Windischgrætz, à la tête des troupes allemandes, commençaient contre les Magyars, dont la manière de pratiquer l'abstention n'était rien moins que pacifique, une guerre terrible. Entre ceux qui combattaient les Hongrois pour leur refuser l'indépendance et ceux qui les attaquaient pour leur arracher la leur, une alliance n'était-elle pas chose toute naturelle ? On sait comment la lutte se termina par l'écrasement des Magyars à Comorn, la Russie ayant précipité en faveur des Slaves sur leur ennemi les torrentueuses cohortes de Paskievitch.

L'idée fédéraliste était victorieuse. A ce moment, Ferdinand IV transféra la diète à Kremsier et là, lui apprit par un coup de théâtre, qu'il venait d'abdiquer au profit de son neveu François-Joseph.

Le nouvel empereur ne pouvait que demeurer favorable aux Slaves. Pour satifaire les Allemands, il aurait dû consentir à sanctionner leurs idées subversives. Les Hongrois étaient vaincus, mais, non soumis.

A ce moment, la diète offre un spectacle rempli d'intérêt. Elle écoute la parole de l'historien tchèque Palacky, qui lui expose un plan de réorganisation fédérative, tracé par la sagesse et le bon sens. D'abord, on dégagera avec soin les nationalités. Une fois triées, on leur accordera des diètes particulières dont une des fonctions consistera à choisir les députés composant la diète centrale. Ainsi, chaque province conservera autant que possible son autonomie. Les affaires communes seront limitativement désignées et exécutées par quatre ministres fédéraux

La diète centrale de Palacky n'était pas sans analogie, on le voit, avec le Sénat des Etats-unis. Une chose manquait. L'historien tchèque qui devait son crédit à une assemblée sortie du suffrage direct n'avait pas pensé à placer au-dessous des Etats la représentation du nombre. Avec ce complément son œuvre eût peut-être rallié ceux des Allemands qui voyaient moins dans l'unité un moyen de règne qu'une manière d'opérer des réformes démocratiques. Nous disons : peut-être, car, à côté des Allemands du dedans il y avait ceux du dehors et il est peu probable que, s'excitant entre eux, ils eussent jamais consenti à sentir indépendante cette Bohême qu'ils aimaient à appeler : « un pieu dans de la chair allemande. »

On le vit bien par la suite. Le projet de Palacky paraissait près d'aboutir lorsqu'un jour, les députés, se rendant à la diète, trouvèrent des grenadiers qui leur dirent poliment qu'elle n'existait plus et que s'ils avaient le mauvais goût d'insister ils seraient dispersés à la pointe des baïonnettes.

Ils ne s'y trompèrent point et comprirent que cette surprise leur avait été préparée par les agissements souterrains de l'Allemagne. Coup sur coup on apprit dans l'empire la nomination par François-Joseph de deux ministres à poigne : le prince de Schwarzenberg et M. Stadion, l'octroi d'une constitution revenant aux errements de M. de Ficquelmont, proclamant l'Etat un, indivisible, réduisant les diètes locales à une subordination complète.

Le plus juste châtiment de certains actes est d'en faire connaître le jugement porté par leur auteur. M. de Schwarzenberg a avoué, en 1851, ce que l'on doit penser de cette nouvelle caricature de la Constitution belge de 1830, à laquelle s'ajoutaient, cette fois, quelques traits d'une récente Constitution prussienne :

« La Constitution que j'octroyais au nom de l'empereur ne fut qu'un moyen de rétablir l'autorité souveraine. Pressé ainsi qu'on l'était, comment aurait-on eu le temps d'étudier les principes fondamentaux d'une Constitution nationale ? On la copia sur des modèles étrangers. Il ne fallait rien attendre d'un acte semblable, et la vérité, c'est qu'il n'a rien donné. »

On n'avait pas eu le temps d'étudier les principes fondamentanx d'une Constitution nationale ! Mais, qu'avait donc fait la diète de Kremsier, dans sa consciencieuse ardeur ? Le prince de Schwarzenberg se trompe en disant que son œuvre ne donna pas de résultats. Mieux eût valu, qu'elle n'en donnât point, car ces résultats furent terribles ! Durant la période de dix années qui séparent 1850 de 1860, l'Autriche connut toutes les souffrances, toutes les désillusions qui accompagnent l'entêtement à vouloir implanter quelque part un système impossible. On appliqua à toutes les parties de l'empire les vexatoires procédés de germanisation que nous voyons aujourd'hui pratiquer sous nos yeux, par d'autres Allemands, en un pays qui nous touche de près. Administrations, écoles, tribunaux ne purent plus parler d'autre langue que le teuton. A Pesth, on établit une simple lieutenance royale. Il y avait loin de là au ministère responsable réclamé par les Magyars. Puis, au hasard du ciseau, se flattant de faire oublier les anciennes divisions, on découpa à tort et à travers des cercles arbitraires.

Toute cette époque se résume dans cette phrase de Springer : « Le provisoire fut le mot d'ordre que l'on entendit pendant dix longues années. Si on l'eut pu, on aurait imaginé un provisoire du provisoire. »

Est-ce à dire que la Constitution du 4 mars vécut aussi longtemps que le mal qu'elle fit ? Elle s'était évanouie comme un fantôme, après avoir jeté sur l'Au-

triche sa malédiction. Dès le 1er janvier 1852, l'empereur dut accorder une lettre patente, et Alexandre de Bach endossa les suites d'une politique qui se terminera en 1859, aux sinistres lueurs de Solférino, par la perte de la Lombardie.

L'Autriche l'apprit alors par une dure leçon, le seul moyen de cimenter un peuple compact avec des éléments hétérogènes c'est de commencer, quelle que soit la difficulté, par leur accorder à chacun la part d'indépendance à laquelle ils ont droit. Des nuées de cavaliers slaves et magyars avaient, à l'heure décisive, quitté au galop le champ de bataille pour ne pas voir victorieuse une patrie qu'ils ne voulaient point reconnaître. A la nouvelle du désastre, on dansa joyeusement et l'on alluma chez les paysans d'immenses feux de joie, tant on était pénétré partout de la vérité de cette parole d'un narrateur des gestes de la Hongrie primitive : « La Hongrie n'est jamais plus près d'être asservie que lorsque l'empereur est puissant en Allemagne. »

Les catastrophes rendent toujours sages, mais, il est rare que ce soit pendant longtemps. On allait essayer de refaire du fédéralisme. Il allait falloir recommencer l'œuvre de Kremsier, renouer les mutuelles concessions déjà faites, effectuer un nouveau partage entre la diète centrale et les diètes locales, et, pour rendre plus malaisée une entreprise dans laquelle on avait déjà échoué, défaire toute l'œuvre de Schwarzenberg et d'Alexandre de Bach. Comme pour donner toutes espérances aux Slaves et anéantir celles des Allemands, l'empereur appela auprès de lui le gallicien Goluchowski. Les finances, le commerce, les voies de communication, la guerre tombant sous la compétence du Reichsrath, conseil de l'empire dont les diètes particulières devaient nommer les membres, en reprenant la connaissance de tout ce qui n'entrait pas dans les quatre branches d'af-

faires communes, le pouvoir législatif exercé simultanément par ce Reichsrath et par l'empereur, telles furent les grandes lignes de la patente du 20 octobre 1860.

Cette patente ne contenait qu'un programme, il restait à l'interpréter, c'était une force vitale à laquelle il fallait donner un corps. M. Schmerling en fut chargé.

Devant l'Autriche anxieuse il organisa deux chambres. La première prit le nom de Chambre des seigneurs. Elle devait s'ouvrir aux princes de l'empire et à ceux de l'Eglise, aux grands propriétaires du sol et aux hommes de talent que le souverain désignerait. La seconde comprendrait les 343 élus des diètes.

Cette interprétation ne demandait qu'à être loyalement appliquée. Elle avait pour elle une certaine logique. Si, dans une démocratie comme les Etats-Unis c'est la chambre haute qui doit représenter les Etats et la chambre basse la loi du nombre, là où l'on ne veut pas reconnaître cette loi, où la souveraineté au lieu d'émaner du peuple se concentre dans un monarque autocratique, il faut intervertir l'ordre des facteurs, c'est la chambre basse qui représentera le particularisme tandis que les volitions pures se dégageront d'une assemblée plus spécialement inspirée par le trône.

Seule en cet arrangement l'irréconciliable Hongrie pouvait s'élever devant la part trop belle faite à l'idée slave. Pour l'amadouer M. Schmerling laissa s'accentuer les tendances dualistes. En temps ordinaire les députés magyars ne devaient pas venir à Vienne. On délibèrerait sans eux au Reichsrath, quitte lorsqu'il s'agirait d'intérêt d'un ordre tout-à-fait général à les convoquer en réunion plénière.

A Palacki le parti allemand par un brusque changement avait substitué Schwarzenberg, quelques années auparavant. Après Solférino il ne pouvait songer à recourir à un coup de théâtre. Il ne se montra pas pour

cela moins avisé. Tandis que partout ses ennemis regardaient Schmerling comme un libérateur, ils le suivaient avec confiance, le sachant partisan de l'hégémonie germanique, et comprenant qu'à celui qui veut remonter un courant il est parfois habile de paraître se laisser entrainer. Mais la volte du ministre ne fut pas assez prudente. A peine eut-il terminé sa constitution que sous prétexte de réorganiser les diètes particulières, il s'arrangea de manière à donner aux Allemands la supériorité dans toutes, au moyen d'une répartition dont l'iniquité était criante. On eût dit qu'il avait demandé à l'Angleterre de lui envoyer le résidu de ces bourgs-pourris qu'elle avait dû abolir.

Aussitôt la Bohême, la Vénétie, la Croatie, la Transylvanie refusèrent de se prêter à la ruse. La Hongrie trouva qu'elle n'avait nul avantage à être dispensée de se faire représenter à Vienne si on l'empêchait de choisir qui elle voudrait chez elle. Elle disait par la bouche de Deak, un de ses plus patriotiques enfants : « Je ne connais que la constitution hongroise et ne puis traiter que sur ses bases. »

Schmerling avait échoué. Le morave Belcredi fut appelé à reprendre les essais fédéralistes là où ils en étaient lorsque l'instrument des intrigues allemandes les avait fait tourner court. Admirateur sincère de la constitution américaine, voyant en elle la seule planche de salut après tant d'angoisses, le nouveau ministre s'efforça pour pouvoir appliquer ce qu'il appelait le *gruppen-system*, de débrouiller, fil à fil, comme on aurait dû faire depuis longtemps, au lieu de vouloir le trancher d'un coup de sabre, l'écheveau confus des divisions naturelles.

Il était trop tard. Après Solférino le coup de tonnerre de Sadowa éclata tout à coup dans le ciel sombre des Autrichiens. En vain l'Empire avait refusé pour satis-

faire l'Allemagne, de laisser son organisme se développer normalement, repoussé au milieu d'agitations terribles le seul système qui eût pu lui apporter de la cohésion intérieure, négligé de résoudre dans le recueillement un des plus redoutables problèmes constitutionnels qui fut jamais. Le seul résultat de cette attitude était d'apprendre que le général Klapka, le plus illustre des magyars depuis le mémorable défense de Komorn, avait écrit au roi de Prusse pour lui proposer de réunir un corps d'investissement hongrois contre l'armée de François-Joseph.

L'unitarisme avait amené tant de malheurs. Le fédéralisme n'avait pu le vaincre. Le dualisme apparut alors comme le seul moyen de mettre un terme à une aussi longue crise. Valait-il mieux ? Nul ne pouvait répondre puisqu'on ne l'avait encore sérieusement essayé et c'est pour cela que l'on allait à lui. Il fallait pour réaliser au mieux ses désiderata un homme n'appartenant à aucune des nationalités de l'Empire, qui n'eût point été mêlé aux dernières luttes. On fit venir du fond de la Saxe M. de Beust, ancien ministre d'un de ces royaumes dont la Prusse venait d'escamoter la suzeraineté. La Hongrie le mit en rapport avec Deak et de leur commun travail est sorti l'*Ausgleich* de 1867.

L'Empire était divisé en deux parties la Cisleithanie et la Transleithanie, tirant leurs dénominations d'un modeste affluent du Danube dont on eût fort étonné les eaux marécageuses si on leur avait annoncé tant de gloire. Chacune possèdera un parlement et un ministère distincts réglés comme elle l'entendra.

Jusque là la tâche de M. de Beust et de Deak était facile, mais, pour éviter de voir se cabrer l'indomptable Hongrie, en même temps que pour ménager l'unitarisme allemand au-dessus des deux organismes il fallait jeter quelque chose de tenu et d'aérien comme

ces ponts métalliques dont la solidité soutient les plus lourds fardeaux malgré leur légèreté et leur transparence. Chaque année le Parlement de Vienne et celui de Pesth nommeront deux *délégations* de soixante membres chacune. Les soixante Autrichiens seront élus vingt par la Chambre des seigneurs, quarante par le Reichsrath ; les soixante Magyars, vingt par la Table des Magnats, quarante par les Ordres. Ces deux délégations se réuniront alternativement dans les deux capitales pour ne mieux traiter personne, comme la vagabonde Diète de la Constitution suisse de 1815. Elles délibèreront séparément, l'une en magyar, l'autre en allemand, et ne pourront discuter dans la même enceinte que lorsque trois échanges infructueux de notes n'auront pas réussi à les mettre d'accord. Leur but sera de contrôler les actes d'un cabinet central investi de la direction d'un nombre d'affaires communes aussi réduit que la situation le permettra.

Quelle différence entre ces complications et l'aspect sobre du système américain !

Nous avons vu le moyen inventé par les Etats-Unis pour que leurs sous-secrétaires d'Etat puissent diriger le mouvement des idées au lieu de le subir, pour que la continuité d'une politique ne soit pas à la merci d'un vote souvent incohérent, comme dans la plupart des pays parlementaires. En Autriche-Hongrie la situation des ministres est encore plus fausse que chez ces derniers. Ils sont immédiatement après l'empereur la personnification de l'Etat aux yeux des puissances, et n'ont même pas sous leurs ordres cette pyramide de fonctionnaires qui constitue une administration ! Leur autorité dont l'étendue est grande en matières militaires et diplomatiques, puisqu'ils ne peuvent être interpellés en dehors des délégations et que celles-ci ne siègent que pendant

fort peu de temps, s'appuie sur un pied d'argile. L'argent est non-seulement le nerf de la guerre il est aussi celui des négociations qui l'éloignent. Le croirait-on? Le ministère central de l'Empire est tenu complètement à l'écart des recouvrements de son budget. Ce sont les parlements de Cisleithanie et de Transleithanie qui décident la manière dont ils devront s'opérer. Suspendu bien au-dessus de cette délibération, il est interdit au malheureux de descendre y prendre part. Non-seulement il n'intervient pas dans la règlementation et la levée des fonds, mais, encore ne peut y procéder lui-même. Il doit attendre patiemment comme un mendiant à la porte d'un palais que les cabinets des deux provinces aient la compassion de les laisser tomber dans sa main. Celles-ci peuvent par une inaction calculée opposer un veto insurmontable aux décisions des délégations. Et il ne s'agit pas seulement pour les cabinets particuliers d'un moyen d'obstruction dans les questions militaires et diplomatiques par voie budgétaire. Il est peu de lois dont un refus de subvention ne rende l'application impossible. Pour les plus importantes des affaires communes : les affaires militaires, le gouvernement d'Autriche-Hongrie est privé de bien plus encore que des ressources pécuniaires. L'armée elle-même lui échappe. Pour faire un bon soldat, il est un instant décisif, celui où l'on transforme le civil en un militaire. Durant tout son service, son esprit de discipline et son entrain dépendront, dans une large mesure, de la première impression reçue. L'Ausgleich a donné toute compétence en matière de recrutement aux Chambres des provinces, sans laisser aucune participation à ce ministère central qu'elle instituait en le plaçant dans la bizarre position de pouvoir tout chez les autres et rien chez lui, dont l'autorité intérieure ne va au-delà de délégations annuelles, éphémères, et n'a aucune action sur les assemblées dont elles dépendent.

Le système d'un Sénat fédératif sépare pour mieux unir. Le dualisme n'est qu'un instrument de discorde entre les parties contractantes. Tout y sent la poudre. Cette organisation désossée, ces délibérations en langues différentes des délégations, entre lesquelles l'abîme est dissimulé par un voile de gaze, peuvent engendrer les plus grandes difficultés, jusqu'à ce qu'une irrémédiable rupture s'en suive. Que les intérêts de l'Autriche et de la Hongrie soient contradictoires, que la délégation de l'une vote à l'unanimité, tandis que chez l'autre quelques membres hésiteront, celle-ci se trouvera enchaînée et néanmoins refusera de se soumettre. Deak et de Beust ont pensé que ces intérêts pourraient se solutionner par voie de traités, ils ont classé toute une catégorie de questions qui entre les deux provinces devraient se terminer de cette manière, mais, il est des cas où les atermoiements ne font qu'activer la mèche qui brûle.

L'Ausgleich ne pourra jamais produire les résultats du Sénat américain. Contrat bilatéral, il a prétendu régler le sort de parties tierces. C'était s'exposer à le voir lorsque ces parties parviendraient à s'entendre, que leurs yeux seraient moins déroutés par la nouveauté du système, et que leur opposition serait victorieuse de l'Allemand et du Magyar se briser comme un instrument monocorde, ne pouvant se plier à aucune transformation. Les provinces non consultées ne se firent aucun scrupule de manifester leurs sentiments, et demandèrent, la Bohème en tête, que l'Ausgleich fut soumis à la ratification d'une assemblée générale dans laquelle elles auraient toutes été représentées. Le gouvernement central dut refuser, car il n'éprouvait aucun doute sur la manière dont les Slaves entendaient cette ratification. Les difficultés que l'on avait cru éloignées, on s'en apercevait dès le premier jour, étaient demeurées menaçantes.

M. de Beust avait voulu simplement faire à la Hongrie la part du feu. Il comptait sur son tact personnel pour venir à bout du reste. La désillusion ne tarda pas à se produire.

Dorénavant deux politiques vont se dessiner parmi ses successeurs. Les uns acculés n'hésiteront pas à faire du fédéralisme immédiat. Les autres plus prudents suivront une tactique moins hâtive, à laquelle l'Autriche-Hongrie devra peut-être un jour de doubler le cap des tempêtes, laisseront subsister le dualisme entre les Allemands et les Magyars, essayeront dans chacune des provinces Cisleithanes et Transleithanes de trouver vis-à-vis des dissidents un terrain d'entente permettant de nouer avec chacun d'eux pris isolément des contrats bilatéraux semblables à l'Ausgleich de 1867. On se serait approché ainsi lentement de l'idée américaine, et les Slaves du Nord auraient continué à demeurer impuissants vis-à-vis de la Hongrie, séparés par l'existence des deux grandes provinces.

Nous sortirions du cadre de cette étude si nous voulions entreprendre d'exposer les efforts du cabinet Potocki pour introduire en Cisleithanie la lettre même du système de Philadelphie, faire élire la Chambre des seigneurs par les diètes nationales, et le Reichsrath au suffrage universel, ceux du comte Charles Hohenwart en 1871 pour accroître l'initiative des diètes particulières, ceux du même ministre pour ramener la Bohème en lui accordant comme à la Hongrie un couronnement de l'empereur à part, lui permettre de voir en lui son propre roi et de ne point se considérer comme vassale de l'Autriche, le compromis sur le point d'aboutir en 1890 avec le royaume de Saint Vinceslas grâce à l'habileté du comte Taaffe à profiter de la scission des accommodants. Vieux-Tchèques de M. Rieger, et des irréconciliables. Jeunes-Tchèques de M. Gregr.

Nous verrions, hélas! ainsi que cela nous est arrivé si souvent, ces tentatives échouer devant les clameurs stipendiées d'une presse vendue à l'alliance de Berlin et de Vienne. En traversant la Leitha, nous trouverions des provinces entières qui contrairement au droit moderne ne sont, pour ainsi dire, pas représentées au Parlement de Pesth, un parti grossissant prêt à dénoncer le contrat de 1867, demandant à le remplacer par une simple union personnelle entre l'Autriche et le royaume de Saint-Etienne et ne voyant dans le dualisme actuel qu'une espèce de monstre comme ces phénomènes qui naissent à deux corps après les grossesses troublées.

Et il a peut-être raison ce parti! En un empire dont les provinces ne peuvent se résigner à certains sacrifices nécessaires à l'intérêt commun et doivent pour vivre se dévorer entre elles, le mieux serait peut-être de revenir au vieux principe qui a lié l'Autriche à la Hongrie pendant des siècles tel qu'il existe entre la Hollande et le Luxembourg, la Russie et la Finlande, et dont la Suède et la Norwège accentuent de plus en plus les caractères. Il laisse chacun libre chez soi, permet d'assurer par un même respect une entente durable dont une dissolvante procédure ne viendra point ronger l'attache. Assurément l'Autriche-Hongrie pourrait goûter aujourd'hui une paix intérieure sans nuages, due à un sénat fédéral basé sur l'idée de Philadelphie. Notre conviction est que si elle avait mieux employé cette dernière moitié du siècle elle y aurait réussi. Mais, il aurait fallu persuader à des nations entières que mieux vaut n'être qu'une partie d'un peuple prospère qu'un peuple autonome et malheureux. Si dans un chauvinisme généreux elles ont perdu en ne point voulant entendre ces raisons, l'humanité doit se réjouir, elle au moins, y a gagné en élévation des caractères.

CHAPITRE V

L'Empire Colonial britannique et le Système de Philadelphie — Son Avenir.

Nous venons de suivre l'idée de Philadelphie dans son odyssée mouvementée à travers l'Amérique du Sud, la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie. Notre point de départ a été l'Angleterre, au moment où ses anciens sujets laissent enfin échapper contre elle un cri d'indépendance. C'est à elle aussi qu'il nous faut revenir en terminant. Par un piquant retour des choses d'ici bas c'est cette découverte d'un sénat fédéral, à laquelle la Grande-Bretagne doit d'avoir perdu, il y a cent ans, sans pouvoir la ressaisir à l'aide de dissentions intestines, la plus importante de ses colonies, qu'elle devra peut-être un jour de pouvoir conserver son immense empire interocéanien, et en retenir en sa main le domaine qui se fendille.

Elle était fort inquiète il y a peu de temps encore, lorsqu'en Australie le *Premier* de la Nouvelle-Galle prit un jour l'idée de convoquer une convention à Syd-

ney dans le but d'introduire dans la cinquième des parties du monde le système américain. On juge de la terreur à Londres lorsque l'initiative de sir Henri Pakes y fut connue. Du coup on entrevit tout un recommencement de la guerre d'Indépendance. La Convention s'est réunie et a pu se séparer le 9 avril 1891. Certaines tendances séparatistes y ont bien percé, on y a bien fait circuler une carte où chacune des huit provinces était marquée d'une des lettres qui forment le mot *Républic*, en somme, les premières alarmes de l'Angleterre ont été vaines et la grande majorité des partisans de la réforme a protesté de sa fidélité vis-à-vis de l'Impératrice. Ils se sont contentés de demander l'organisation d'un sénat dans lequel chacun des huit Etats australiens enverrait un représentant et à côté duquel se réunirait une chambre basse élue proportionnellement à leur population.

Dans ce double sentiment d'émancipation et d'attachement, des hommes politiques d'une autorité considérable les Brassay, les Dilk, les Rossebery ont deviné non seulement un moyen de douner satisfaction *au home rule australien*, mais, encore de dénouer la crise coloniale anglaise, peut-être même, de se reconcilier avec Paddy. La Convention de Sydney leur a remémoré ce qui se passa au Canada il y a cinquante ans. Cette colonie allait être perdue pour l'Angleterre. On venait d'avoir grand peine a y écraser une de ces redoutables insurrections qui en annoncent de plus triomphantes. La libérale politique de John Russel s'efforça d'entrer dans ses vues au lieu de prétendre l'intimider. Il prépara l'organisation fédérative de cette province et sut y maintenir l'autorité de son pays tout en y facilitant l'expansion de la liberté politique. Pour reprendre cette ligne de conduite, ils proposent le *commonwealth*. On encouragera les aspirations au lieu de les combattre.

On fera en sorte de les posséder avec soi comme à Québec au lieu de les avoir contre comme à Boston. On acceptera une dose arrêtée d'autonomie en laissant partout s'organiser des sénats fédéraux. Puis on demandera l'amarre à un conseil suprême se réunissant dans la métropole, où chaque colonie sera représentée, et qui tranchera les questions intéressant l'Angleterre : fixation des effectifs coloniaux, détermination des dépôts de charbons, moyens de transport. On formera un gouvernement fédéral autocratique, où la volonté du souverain remplacera celle du nombre auprès de la représentation des Etats comme dans la patente interprétative de Schmerling en 1860.

Il est a remarquer avec quelle réserve le projet anglais fixe les affaires dont la compétence appartiendra à ce qu'il appelle *l'Etat major général de la Fédération Impériale*. Pour rendre une confédération unie la question n'est pas d'augmenter le plus possible les questions dont l'examen sera confiée à l'autorité centrale. Il faut que ces questions non seulement soient communes aux Etats particuliers, mais, qu'il existe entre eux une parité presque complète dans la manière d'y répondre. De pareilles questions n'existent-elles point — et il est rare qu'au moins la défense n'offre un solide terrain d'entente — tout pacte fédéral est impossible, et l'on s'expose à des luttes comme celles d'où sortit le Sunderbund.

Le système fédéral tel que nous venons de l'étudier, reposant sur l'existence d'un sénat et la reconnaissance de deux souverainetés, peut bien conduire à l'oppression des Etats les moins nombreux par la majorité, mais, on peut la prévenir, ce qui est impossible là où règne seulement la majorité des individus, en restreignant au point voulu la compétence du pouvoir central. Peu à peu,

par une influence que nous avons partout constatée, les Etats contractants, après les avoir seulement tolérées, regarderont avec bienveillance leurs institutions, se reflèteront les uns chez les autres, se copieront tout en conservant leurs franchises. En cette mutualité on rendra communes dans la constitution les questions, à mesure que d'elles-mêmes elles le deviendront dans le pays, et un beau jour on s'apercevra que l'on se trouve en présence d'un Etat presque unitaire, jouissant de tous les bienfaits d'une large décentralisation administrative, où la vie politique, scientifique, économique, artistique, littéraire se développera sur tous les points de la périphérie au lieu d'en congestionner le centre, où toute initiative sera au large, comme les Etats-Unis de 1892.

Ainsi entendu le système fédéral est appelé à jouer un grand rôle dans l'avenir. Par une transformation constante, à mesure que le monde nous semble plus petit, que nous en poursuivons la prise de possession, que la vapeur, l'électricité, mêlent les hommes, rapprochent les hémisphères, que la sympathie entre peuples remplace l'ancien état permanent de guerre, l'aune des nations change, les groupements minuscules de jadis disparaissent devant des ententes plus vastes. L'idée de Philadelphie est merveilleusement propre à suivre et à seconder un pareil mouvement. Elle permettra de jeter une sorte de premier crochet entre des puissances aujourd'hui ennemies, de les réunir, puis de recommencer de nouveau. Elle sera, pour emprunter une comparaison à son pays natal, comme ces constructions remplies d'audace sur lesquelles la ligne du Pacifique traverse les Montagnes-Rocheuses. Sous leur charpente on compte plusieurs vallées, on distingue à peine la ruine des ponts primitifs. Un jour elles seront surplombées à leur tour par d'autres travaux plus audacieux encore. Ainsi on verra peut-être se réaliser dans

un avenir lointain cet espoir de Châteaubriand : « La République fédérative sera le gouvernement du monde, mais son temps n'est pas encore arrivé. »

LIVRE II

SÉNATS DES PAYS UNITAIRES

HÉRÉDITÉ

CHAPITRE I

Préoccupations qui dominent la division du pouvoir législatif dans les pays unitaires. — Action réciproque des modes de recrutement et des attributions des chambres hautes.

Jusqu'à quel point un Etat pourra-t-il se faufiler au cœur de l'autre, en rudoyer les libertés individuelles, y pétrir à l'école les intelligences enfantines, en altérer la foi religieuse, en proscrire la langue, en régenter l'armée, le régime de le propriété, le commerce ? Quelle part d'autorité en un mot lui appartiendra au sénat ? Ce sont là pour les pays fédératifs des questions primant

tout, d'ordre supérieur, devant l'importance desquelles le reste s'efface presque.

Nous avons dû, en décrivant leurs hautes assemblées, tout en laissant entrevoir certaines théories, les maintenir dans l'ombre.

En Amérique et en Suisse il nous a fallu parler du droit de suffrage. Au Bundesrath, nous avons rencontré des législateurs nommés par leur souverain. D'une des convulsions de l'empire d'Autriche, nous avons vu sortir une Chambre des seigneurs dont la naissance déterminait l'accès et où les princes de l'Eglise devaient être appelés en vertu de leur anneau. C'est que le système de Philadelphie n'est qu'une entité. Les pays fédératifs doivent le concrétiser sous certaines formes. Complément chez eux, de nature à leur permettre d'adopter des principes invariables malgré leurs divergences capitales, ces formes occupent le premier plan dans les nations unitaires. La seule grande préoccupation qui puisse s'y élever, en ce qui concerne le recrutement sénatorial, c'est de savoir si on le demandera à l'hérédité, à la nomination ou à l'élection.

A vrai dire, ces systèmes ne sont pas nouveaux et, depuis que le monde est monde, ont servi à bien des usages. Mais, chacun renferme des variétés à l'infini. On peut les associer en des combinaisons multiples. Combinaisons, dont la présence à peu près partout, rend impossible la classification des Etats sous des étiquettes franches, et pénible l'ascension des conséquences aux causes.

Ces formes, il ne faut pas l'oublier, ne sont que des moyens. Avant tout, elles doivent satisfaire au but que l'on s'est proposé en créant une chambre haute. Nous l'avons dit, sa destination est d'exercer une certaine action sur l'assemblée populaire. Elle a des intérêts à défendre, des institutions à couvrir. Mais, ces ins-

titutions changent de peuple à peuple. En établissant un sénat, chacun n'a pas cherché à protéger en bloc celles qui constituent son patrimoine. Presque partout on s'est laissé influencer par des sympathies déterminantes pour une ou plusieurs d'entre elles, on a composé le sénat de la manière dont on croyait le mieux en assurer la conservation. Ici on a voulu surtout consolider le rôle déclinant de l'aristocratie, là, la durée d'une forme particulière de gouvernement. Toutefois si certains Etats ont perdu dans sa généralité la perception du but essentiel des chambres hautes, l'oubli ne leur en est pas entièrement imputable. Ces pouvoirs qu'elles avaient mission de défendre contre la cupidité de l'autre assemblée, par une piquante ironie du sort, elles se sont enrichies souvent à leurs dépens.

Avec l'exécutif nous les avons vues partager la nomination des fonctionnaires et ratifier les traités. On leur a donné la puissance de le faire naître du néant en prenant part à l'élection du chef de l'Etat dans les pays où l'on aurait pu craindre de trop grandir l'ascendant d'un seul par les acclamations de la nation, régler l'ordre des successions au trône dans ceux où ces acclamations auraient pu leur échapper. En matières judiciaires, on a pensé que certains délits ou certains accusés touchant de près à la politique seraient mieux jugés par des hommes auxquels leur situation en aurait révélé les subtilités et les entraînements. On a donné au sénat compétence à leur endroit, pensant lui appliquer strictement le même principe que pour les conseils de guerre, les juridictions commerciales et en rehausser du même coup, la vertu pondératrice.

Comme ces attributions n'existent pas de la même manière chez toutes les chambres hautes, souvent n'y existent pas du tout, les exigences de leur recrutement sont variables. Lorsque l'on veut établir entre

elles des comparaisons, il faut, pour employer une expression mathématique, les réduire au même dénominateur.

D'autre part, si les attributions doivent influer sur les modes de recrutement des chambres hautes, ceux-ci agissent aussi sur elles par une sorte de choc en retour. C'est parce que souvent le mandat sénatorial n'emprunte son titre qu'à une délégation médiate de la souveraineté populaire ou parce qu'il en suppose l'aliénation prolongée, que l'on a donné à la seconde assemblée le droit de se prononcer la première en matière d'impôts, qu'entre les deux branches du pouvoir législatif se sont élevées des discussions passionnées afin de savoir si la chambre haute pourrait par voie d'amendement au budget porter atteinte à cette règle que toute charge doit être librement consentie. Dans les pays où on admet une responsabilité constitutionnelle les ministres ne se croient point obligés de rendre leur portefeuille lorsqu'ils ont été mis en minorité devant le sénat. Cette assemblée s'est vue dépouillée quelquefois de la totalité de sa participation législative, investie d'une anormale faculté constituante, mise à l'abri d'une dissolution que le chef de l'Etat ne peut, dans certaines nations, prononcer qu'avec son assentiment, sur la seconde chambre.

Cette action reflexe des modes de recrutement sur les attributions a contribué à rendre supportable un état de choses dangereux. On est parvenu à faire sa place à la volonté nationale là où il semblait que la nécessité de l'accord entre les deux assemblées devait en rendre la pratique illusoire. Il nous sera permis de ne récuser aucun système à priori. Assurément, il en est qui se présentent à nous après avoir fourni une carrière dont la longueur est due plus à la fatalité qu'à la persuasion. De l'or ne se cache-t-il point au fond

des pires choses ? Les plus maltraités de jadis, ne sont pas sans provoquer chez ceux qui les possédèrent un soupir plus ou moins avoué de regret. Le sens de l'analyse s'est développé surprenemment chez les générations nouvelles. On tient à séparer soigneusement l'œuvre de l'esprit qui trébuche de celle de l'instinct qui répond toujours à quelque chose de nécessaire, à ne plus employer à la légère l'appellation de barbares.

CHAPITRE II

Formation et rôle de l'hérédité législative en Angleterre.

Le régime féodal précède notre société moderne d'une manière décisive. Il fait penser à cette période tourmentée de la vie géologique où, dans un large effort, les mers se sont entr'ouvertes, les continents dessinés, les vallons affaissés sous les fleuves, leur marquant des routes fatales. Dans ses obscurités il recèle un déterminisme auquel nul peuple n'a réussi à se soustraire. Pour remonter jusqu'aux causes la route n'est même pas toujours aussi longue qu'on pourrait le croire. Les conditions de certains Etats, au Moyen-Age, ont permis à leurs institutions actuelles de s'affirmer plus tôt, origine lointaine, à laquelle, aujourd'hui encore, elles empruntent leur principal élément de force.

C'est ainsi qu'en Angleterre et en Hongrie le pouvoir législalif est parvenu de bonne heure à se séparer en deux chambres. Cette division s'est accomplie spontanément. Dès lors, la main de l'homme devenait super-

flue pour organiser le dualisme dans son entier. L'ensemble allait préserver le détail, servir de canal à des modalités anciennes, les mettre en mesure d'atteindre un temps dont les sentiments et les dogmes devaient paraître les contredire.

Nous tenons de Tacite la manière dont les Germains entendaient le gouvernement. Comme dans l'Iliade, les chefs commençaient à délibérer en commun. Leur avis était ensuite soumis à la discussion de tous.

Lorsque, sous les noms divers de Danois, de Saxons, d'Angles, les fils de leurs tribus errantes vinrent se fixer en Angleterre, ils ne tardèrent pas à s'y disperser, s'établissant ça et là au gré de leurs convenances. Se réunir nombreux en un point donné leur était devenu impossible. Ils ne se résignèrent pourtant pas à perdre leurs vieilles habitudes. Leur couple d'assemblées jumelles se réduisit à la dimension de leurs groupements sédentaires. Le pouvoir central d'autrefois fit place dans les comtés à des organisations moindres, mais, dont il était le modèle.

D'abord, perdus sur le territoire, les anciens Germains augmentant en nombre se retrouvèrent près les uns des autres, se tassèrent au sein de l'Heptarchie anglo-saxonne. A sa tête nous apparaît un conseil de sages, le *Wittenagemot*. C'est lui qui fut chargé de rédiger des lois dont nous possédons encore le texte. Les plus raisonnables ont pris dans cette société rassise la place prépondérante qu'y gardèrent les plus courageux, alors que vagabonde elle vivait de pillages et de combats.

A cette substitution près le pouvoir central subit les règles germaniques, et tout porte à croire qu'une assemblée populaire avait à accepter les résolutions de celle des sages.

Après l'établissement de Guillaume, le dualisme législatif passe comme par un étranglement.

Appeler les vaincus à la vie politique eut été un contre-sens, étant données les idées d'alors, une imprudence de nature à compromettre les résultats de la victoire. Si l'ancien duc de Normandie ne convoqua pas une assemblée populaire la meilleure raison en est encore qu'il n'aurait trouvé nulle part de quoi la composer. Par la distribution du sol à ses anciens compagnons d'armes le nombre de ses vassaux fut accru considérablement. Suivant en cela les habitudes de ses ancêtres du continent, il écouta leurs avis dans une réunion qu'il appelait à Pâques, à la Pentecôte, à Noël, et qui prit le nom de Grand Conseil.

De cette organisation féodale sortira l'hérédité législative.

Tandis que l'empire de Charlemagne, cessant d'être maintenu par l'autorité du souverain dont la poésie chevaleresque ne tardera pas à faire un demi-dieu, se racornit, se boursouffle au sein de deux grands royaumes (1) en une infinité de fiefs immenses dont les titulaires ne veulent admettre comme obéissance que celle à leurs propres ordres, Guillaume I[er] se garde bien de distribuer à ses vassaux des fiefs d'un seul tenant. Flattant leur vanité en paraissant leur accorder un pouvoir plus étendu, il ne leur donne pas leurs domaines sous la forme de gros blocs, mais, en poudre fine, composés de manoirs et de tenures disséminés aux quatre points cardinaux du royaume (2), poussière qu'un souffle semble devoir suffire à disperser si elle ose se soulever un jour.

Comme pour l'immobiliser, la royauté s'enfonce dans

(1) La France et l'Allemagne.

(2) Le *Domesday book* contient la preuve la plus claire de cette situation.

sa couche par les tentacules d'une administration formidable. A la tête de chaque comté (1) elle est présente en la personne du vicomte (ou shérif), simple agent d'exécution de ses volontés administratives, judiciaires, financières, militaires, qu'elle nomme seulement pour une année, et qui fait écouter ses commandements jusqu'aux extrêmités les plus reculées du royaume.

Comment s'aviserait-il de se livrer à la moindre incartade? Il est étroitement surveillé par des magistrats qui vont et viennent, arpentent sans discontinuer le territoire. Ce sont les juges itinerants. Leur mission consiste à rétablir l'unité de jurisprudence au détriment des lois vessexiennes, merciennes et danoises, selon l'esprit de l'autorité royale. Tout en venant lui rendre compte de leurs propres actes, ils lui rapportent ceux de ses autres subordonnés.

Donc, d'un côté un baronnage anémié, de l'autre une monarchie ayant à sa disposition une administration très conductible. Avec deux pareils facteurs on peut dire que l'histoire d'Angleterre est faite à l'avance. Ainsi que le remarque M. Boutmy, pour qui ce pays n'a pas de secret, le moment viendra fatalement où avec une telle puissance la royauté se laissera aller à en abuser. Elle se croira tout permis, pressurera la nation, lèvera des subsides sans autre retenue que sa satiété. Poussée par une pareille oppression du côté du peuple, l'aristocratie anglaise se jettera dans ses bras sans arrière-pensée, fera cause commune avec lui. L'effort de la nation entière ne sera pas trop grand pour opposer à la monarchie omnipotente une force défensive.

Pendant de longs siècles, il faut se représenter cette monarchie sous la figure d'une femme aux traits impé-

(1) Il n'y a même pas un comte pour tous les comtés. Ce titre ne représente rien de réel et les avantages de celui qui le porte sont des plus minces. Les barons qui le possèdent ne sont pas plus que les autres les délégués de l'autorité royale.

rieux et énergiques. Debout sur les marches du trône, elle voit s'entrecroiser devant elle des piques, des haches, des lances, des gourdins, agités par des mains calleuses et par des gantelets de fer. Dans cette menace ininterrompue la fusion s'est promptement achevée entre toutes les classes de l'Angleterre. Nobles et roturiers ont pu se réunir dans toutes les parties de l'île. La division par comtés constitue un filet dont, pour s'assembler en des points donnés, les mailles leur sont faciles à traverser. Ils ne sont pas séparés par une foule de coutumes disparates comme celles du royaume de France (1). On n'en compte que trois, encore avons-nous vu sous quelle influence elles tendent à disparaître (2).

Le roi n'a qu'à céder. Il accorde ce qu'on lui demande, Mais, dès qu'il croit ses sujets amollis, appaisés, il déclare n'avoir promis que sous la pression de la violence reprendre les concessions octroyées. Ce sont alors de nouveaux grondements, de nouveaux soulèvements populaires. Il va lui falloir de nouveau faiblir, quitte à se dédire encore.

Voilà comment, durant de longues années, les chartes se suivent, se confirment, se violent. Dans la succession de ces pactes solennels, un idéal de justice se forme lentement. Sa lumière emprunte une étincelle à chaque révolution. Freeman a pu dire que si Jean sans Terre avait eu les vertus d'un saint Louis c'en était fait de la liberté anglaise.

Mot téméraire ! Mais, qui dépasse le vrai plus qu'il ne l'infirme. Si Jean sans Terre avait eu les vertus d'un saint Louis la liberté anglaise serait née tout de même. Les conditions du pouvoir royal en An-

(1) Lors de la rédaction de nos coutumes, sous Henri III, il y en avait deux cent quatre-vingt-cinq. De plus le territoire était divisé en pays de droit écrit et de droit coutumier.

(2) L'unité se fait sous le règne d'Henri II.

gleterre auraient forcément amené un de ses successeurs à avoir ses défauts.

Dans cette lutte entre la nation et le trône, le peuple allait devoir beaucoup à la nature de son esprit. Son positivisme ne s'est jamais laissé aller à faire plus de cas d'une liberté écrite que d'une liberté pratiquée. Pour lui, une constitution est une chose qu'on ne récite pas, mais, qn'on observe. Il ne songe dans aucun mouvement de colère à la renverser intégralement pour la remplacer par une nouvelle. Il sait que dans les changements radicaux, l'imprévu amène souvent des vices plus graves que ceux que l'on prétendait corriger. Il n'a jamais eu des constitutions, mais, une constitution. C'est, à ses yeux, une chose jouissant d'une vie propre, dont la naissance se perd dans la nuit des temps. Chaque jour il en modifie les détails pour les mettre en rapport avec les époques, mais, il en respecte toujours la personnalité. Une disposition cesse-t-elle de lui plaire ? Il ne prendra même pas la peine de l'abroger explicitement. La laisser tomber en dessuétude est chose tellement plus simple. Veut-il établir une mesure dont il reconnaît l'urgence ? Il l'exécute aussitôt sans commencer par en légiférer l'acte de naissance. N'aimant pas d'ailleurs, à présenter comme des nouveautés les réformes, il trouve toujours dans le passé à quoi les rattacher.

Une pareille pratique n'est pas, à coup sûr, sans présenter de sérieux dangers. Elle forge des armes pour tous les despotismes, lorsque l'esprit public, la première des garanties constitutionnelles en Angleterre passera par la moindre défaillance. Mais, elle a servi grandement le progrès au Moyen-Age, permis aux aspirations justes d'introduire leurs objets dans un corps de doctrines, d'usages, de systèmes dont l'élasticité était toujours prête à les recevoir.

C'est grâce à cette élasticité de la *common law*

qu'ont pu s'accomplir, sans entraves, les mouvements sociaux qui, vers le milieu du XIVe siècle ont amené dans l'Angleterre réorganisée par la conquête normande la séparation du pouvoir législatif en deux chambres.

Le titre de baron servait sous Guillaume à désigner les possesseurs de fief. Tous cependant ne jouissaient pas d'une puissance égale. Parmi les quatorze cents *tenentes in capite,* qui relevaient directement de l'autorité royale, il en était dont le domaine se subdivisait en un certain nombre de fiefs de chevaliers. On les connaît sous le nom de *barones majores*, tandis qu'on désigne les autres sous celui de *barones minores*.

Guillaume Ier les convoqua d'abord les uns et les autres au *Magnum Concilium*. Les premiers, individuellement, les seconds par appel collectif.

Dans les premiers temps, l'empressement fut général. Mais bientôt les *barones minores* ne tardèrent pas à s'apercevoir qu'ils étaient peu de chose auprès des grands feudataires. Ils laissaient leurs tenures, en un temps où l'insécurité était grande, pour ne venir chercher auprès du trône que des humiliations. Peu à peu ils s'abstinrent de répondre à la convocation royale.

Le *Magnum Concilium* demeura composé seulement de hauts barons, de fonctionnaires supérieurs, de dignitaires de l'Eglise. Quand aux *barones minores* ils allèrent se mêler, se confondre avec la classe des chevaliers et des hommes libres. Comme eux les chevaliers étaient retenus par le sol. Quant aux hommes libres ils constituaient dans l'île une masse avec laquelle il fallait déjà compter, comprenant des réfugiés, et surtout des habitants d'avant la conquête arrivés à ressaisir leur situation antérieure. Ils cultivaient des terres affranchies de toute obligation et dites *en soccage*.

Barons inférieurs, chevaliers, hommes libres, formèrent bientôt une classe exclusivement agricole. Les premiers ayant réussi en payant une redevance à s'affranchir du service militaire. Leurs visées politiques se bornèrent à la Cour du Comté. C'était une institution qui s'occupait de justice, d'administration, de finances, mais, dont les attributions étaient quelque peu indécises. En faciliter le développement avait été pour le vicomte un moyen de diminuer les juges itinérants dont la surveillance le gênait. Elle prit une extension rapide. Après avoir dédaigné toute autre participation aux affaires, mis en goût les hommes qu'elle utilisait n'attendaient qu'une occasion de s'élever davantage.

Dans les premiers temps, l'aristocratie seule, au nom de tous, avait combattu l'absolutisme royal. Il n'est question que d'elle dans cette Grande-Charte que Jean sans Terre fut obligé de signer et où la royauté s'engageait à convoquer une assemblée de contrôle :

« Quand on devra tenir le commun Conseil du Royaume pour asseoir les aides et les charges, nous ferons convoquer les archevêques, les évêques, abbés et hauts barons du royaume, chacun en particulier et par lettre de nous. Nous ferons, en outre, convoquer par nos vicomtes et nos baillis tous autres qui tiennent de nous en chefs, quarante jours, au moins, avant la tenue de l'assemblée, et dans toutes les lettres, nous declarerons les causes de cette convocation. »

A peine signé, Jean sans Terre refuse d'observer l'acte qui contient cette promesse. Le pape Innocent III, descend dans la lice, frappe d'excommunication les barons en armes. La monarchie doit les trouver bien dures ces clauses de la Grande-Charte, puisque Henri III, qui succéde à Jean sans Terre, après les avoir confirmées trois fois, au milieu de l'allégresse populaire, déclare ne pouvoir se résigner à leur obéir !

C'est alors qu'une grande contraction de la nation tout entière à lieu sous le dard de l'autorité royale. Elle est vaincue à Lewes. Simon de Montfort, le chef des insurgés s'avance dans la prison du roi, et voulant que tous ceux qui ont travaillé à la conquête de la liberté politique en possèdent l'usage, lui arrache l'autorisation de convoquer au Parlement deux chevaliers par comté, en même temps que deux représentants du clergé des paroisses.

De leur côté, les villes seront invitées à y mander deux de leurs habitants, chevaliers ou bourgeois.

Les voilà donc revenus au Conseil du roi, ces barons inférieurs, avec les chevaliers et les hommes libres, parmi lesquels nous les avons vu descendre se confondre.

A ce moment, des affinités anciennes parlent. Se souvenant du passé, leur premier mouvement les porte à laisser siéger seuls les bourgeois représentants des communes, à venir se réunir aux hauts barons, pendant que le bas clergé s'assemble à part.

Ce qui s'était produit autrefois pour les barons inférieurs , se renouvelle parmi ceux auxquels leurs descendants se sont agrégés. Auprès des grands feudataires, ils ne se sentent pas à leur place. Une attirance persuasive les sollicite vers les habitants des villes.

En 1341, ils se sont laissés aller à cette inclination. Les hauts barons, les principaux du clergé demeurent seuls, c'est la Chambre des lords. Chevaliers et bourgeois constituent la Chambre des communes.

Ce classement s'est accompli sans aigreur et sans haine. En allant rejoindre les représentants de la bourgeoisie, les chevaliers conservent avec les membres de la première chambre des rapports cordiaux, étayés sur

des souvenirs anciens, ciment d'une entente massive en face de la couronne.

La forte race des premiers membres de la Chambre des communes verra son évolution se couronner un jour dans les destinées les plus hautes. Au sortir de cette grande lutte entre l'aristocratie et le roi, qui sera la guerre des Deux-Roses, Henri VII voulant convoquer les lords n'en trouvera plus que vingt-sept. Il prendra dans les éléments qui fournissent la seconde chambre, de quoi combler les vides de la première. Ce nouveau déplacement d'une assemblée à l'autre consolidera l'union parlementaire.

Telle est l'organisation caractéristique au milieu de laquelle, par le travail de la *common law*, les transformations des classes, ont dans la lutte entre la nation et le roi amené la constitution du Parlement. Dans ce tournoi grandiose, l'aristocratie, champion de la cause populaire, aurait été infailliblement terrassée, n'aurait pu lutter à armes égales, si elle n'avait trouvé le moyen de se rendre indépendante vis-à-vis du trône. Ce moyen elle se l'est fait elle-même aux acclamations de tous, c'est l'hérédité législative.

Guillaume Ier convoquant au Grand Conseil tous les barons possesseurs de fief, l'hérédité législative existait en fait, non en droit. Elle n'était qu'une conséquence de l'hérédité des tenures. Comme ces tenures se transmettaient de père en fils, c'est de père en fils également que les membres du *Consilium Magnum* étaient appelés.

Lorsqu'une institution n'est que le reflet d'une autre, rien n'empêche celui qui y a intérêt, à l'amoindrir sans que l'on n'y prenne garde. L'attitude des barons inférieurs ne répondant plus à leur convocation collective, suggéra à la royauté l'idée, à mesure que sa

puissance devenait plus contestée, de ne convoquer même parmi les grands feudataires, que ceux dont elle croyait pouvoir attendre non de l'obstruction, mais, de l'appui. Le *writ*, c'est-à-dire l'acte de convocation royal courut dès lors capricieusement des uns aux autres.

Du moment que le roi s'affranchissait de l'obligation d'appeler au Parlement les héritiers des possesseurs de fiefs, y ayant siégé déjà, il n'y avait nulle raison de se priver de la ressource d'y introduire ceux dont les pères n'avaient jamais joui d'aucune suzeraineté territoriale, de faire en un mot des *barons par writ*. Comme le démontre M. de Franqueville, la pairie change à ce moment de nature. Elle était réelle, attachée à la terre, elle s'en sépare, devient personnelle, appartient à tous ceux que le writ a touchés.

A cette époque l'hérédité anglaise ne semble-t-elle pas ne jamais pouvoir exister? C'est précisément alors qu'elle va naître sous sa forme actuelle. L'aristocratie comprend quelle cause de faiblesse il y a dans cet appel de ses membres, sans autre règle que le bon plaisir. Il faut pour tenir tête à la royauté, des hommes qui ne soient les favoris de personne, des générations successives, pouvant sans interruption, attaquer l'absolutisme, puisque le trône a des dynasties pour l'entretenir. Ses familles, une fois convoquées, cherchent à demeurer au pouvoir, se cramponnent. Un certain nombre finissent par arriver, à force de peine, à siéger d'une manière continue, à la Chambre des lords. Le droit de leur descendants est reconnu, mais, l'époque de ce grand changement est impossible à préciser. Dès lors, l'hérédité est faite. A la place du veule baronnage de jadis, nous trouvons une aristocratie à la fois forte et populaire, ca-

pable de défendre les droits de tous. Sous Elisabeth, on reconnaîtra le droit de venir à titre héréditaire, à la Chambre des lords, aux fils de tous ceux qui y auront une fois siégé.

L'hérédité législative aurait pu servir encore davantage la liberté si la lutte avait été circonscrite dans des batailles parlementaires. D'autres plus meurtrières avaient engendré partout un impérieux besoin de repos. Sous les Tudors, les membres héréditaires de la chambre haute y cédèrent et passèrent comme la nation, par un affaissement moral profond.

On sait comment les Stuarts furent punis pour avoir voulu continuer le gouvernement personnel de la dynastie précédente. La Chambre des lords ne suivit ce mouvement de réaction qu'à regret, mais, elle le suivit. Elle accepta le *bill d'attainder* (1), condamna Strafford, vit monter à l'échafaud le malheureux Charles Ier, alla de gaîté de cœur au-devant de la révolution de 1648. Quarante ans plus tard, elle devait déclarer, à quelques voix de majorité, Jacques II, déchu pour avoir violé le « contrat originel », entre le roi et le peuple, prononcer la vacance du trône, y appeler Guillaume d'Orange.

Jusqu'à l'avènement de ce prince l'hérédité législative n'a jamais cessé de se trouver avec le peuple, de suivre la même ligne de conduite que lui, vis-à-vis du pouvoir royal, se révoltant lorsqu'il s'insurgeait, se laissant amadouer lorsqu'il se courbait. Cela sans platitude, parce qu'elle se considérait comme la propriété de ce peuple, parce qu'elle ne voulait faire qu'un avec lui.

(1) Lors de la discussion de ce bill à la chambre haute, les lords donnèrent à l'absolutisme royal de clairvoyants conseils. Ils auraient peut-être sauvé le trône s'ils avaient été écoutés.

Avec lui, en effet, elle se trouvait en communication constante.

Schakespeare nous a raconté l'aventure d'un pauvre bûcheron que la fantaisie d'un grand seigneur a trouvé ivre-mort dans la forêt et qu'elle fait transporter dans son château pour lui persuader à son réveil qu'il est pair du royaume. C'est une histoire à laquelle ressemble celle du peuple anglais. Les plus humbles parmi ses fils ont été sans cesse élevés aux honneurs. A part d'inévitables exceptions, il est merveilleux de voir combien cette monarchie qui, en définitive, choisissait des hommes pour la combattre, a su mettre ses intérêts de côté, s'abstraire et, appelant les plus dignes, laisser les nominations se faire pour ainsi dire d'elles-mêmes. Que l'on prenne la liste des pairs on en trouvera dont les familles ont exercé des états de toutes sortes, de ces professions que l'on considère chez nous comme les plus basses. Leur seul mérite est d'avoir su y faire montre d'une habileté honnête. Dans les lords équitablement choisis la nation a pris, pendant longtemps, l'habitude de voir des fils de leurs œuvres sortis de son sein. Elle n'a pas voulu s'apercevoir que lorsqu'une opposition altière à ses désirs s'est élevée exceptionnellement dans la chambre haute elle partait presque toujours des nouveaux arrivés, de ces petits commerçants enrichis, lords d'hier. La morgue insolente n'a-t-elle pas toujours servi à distinguer le parvenu du vrai grand seigneur?

Ces lords, issus de la moelle même de la nation, ont pu éviter la stagnation de certaines aristocraties dont les membres continuent à jouir d'avantages posthumes aux services qu'on leur demandait. A proprement parler on peut dire qu'en Angleterre il y avait une aristocratie, mais, pas de noblesse. Le fils aîné héritait seul, des titres et dignités de son père, tandis que les au-

tres membres de la famille allaient s'engloutir dans la multitude dont elle était sortie. A chaque génération on conservait ce que l'on considérait comme nécessaire à un bon gouvernement, mais, on ne voulait aucune sinécure, aucune individualité dont le profit cessât de correspondre aux avantages que le pays en retirerait.

Pendant longtemps cette mise à la retraite des cadets a produit les résultats les plus heureux. Les lords dont les puinés devaient tout demander à l'intelligence, à la valeur acquise, n'ont jamais affecté pour elles ce flagellant dédain de bon ton quelquefois. Les justes mésalliances ne leur ont point fait peur, et le travail leur est apparu comme une chose sainte.

Non seulement les individus ne se sont pas imposés trop longtemps, mais, aussi les familles. A la Chambre des lords la moitié des titres héréditaires remonte, aujourd'hui, à moins de cinquante ans. Une vingtaine, au plus, datent d'avant le XVIIe siècle.

La transubstantiation s'est opérée par un double roulement entre la nation et l'aristocratie d'une part, l'aristocratie et la pairie de l'autre. Elle a pu s'alimenter sans cesse dans le peuple et se déverser en lui.

Pour les cadets, se résigner à descendre du faîte des honneurs, demandait une abnégation au dessus de la volonté humaine. Après s'être contentés de cautériser la blessure de leur amour-propre par le port d'un titre de courtoisie, ils ont cherché à se pendre aux emplois élevés, à s'insinuer dans toutes les situations lucratives, et ont réussi aujourd'hui, sous le nom de *gentry*, à accaparer l'administration du royaume presque tout entière. On leur doit cette justice que si, pour en arriver là, ils ont largement mis à contribution les influences du népotisme, ils

ont aussi beaucoup fait pour les mériter. Au milieu de la grande transformation du XVIIIe siècle, qui a mis l'Angleterre à la tête des nations industrielles, ils ont été les premiers à se jeter dans les manufactures, à tirer des inventions de l'âge noir ce que l'on pouvait en demander. Ils se sont assis sur les fauteuils de cuir des grandes maisons de banque de la City. Ils ont constitué une race instruite, expérimentée, parmi laquelle ont eu raison de puiser les ministres qui voulaient confier la direction des affaires aux hommes connaissant le mieux les besoins du pays.

Les cadets n'ont fait d'ailleurs que se laisser aller à un mouvement plus général.

Il est arbitraire de fixer une date aux changements sociaux. On peut pourtant placer aux entours de 1688 des tendances toutes nouvelles chez l'aristocratie d'Angleterre.

Autant la révolution de 1648 avait remué le sol, agité le soc des idées, autant celle qui déposséda les Stuarts fut une conspiration de palais, le fruit d'intrigues de cour. Dorénavant ceux qui l'ont provoquée ne seront point contre le peuple — ils viennent encore de parler en son nom — lui serviront même, quant à la couronne, d'intermédiaire empressé, mais, ils s'en sépareront, ne seront plus lui. L'aristocratie s'est acquise, en défendant contre le pouvoir royal les droits de la nation, en en partageant les enthousiasmes et les aveuglements, une toute-puissance trop grande pour échapper à la tentation d'en jouir. Ainsi, dans le pays où régna à l'origine la féodalité la plus atténuée, à cause de cette atténuation même, l'esprit féodal se développe, grandit. s'enrichit de tout ce qu'il perd ailleurs.

Le XVIIIe siècle appartient, en Angleterre, à l'aristocratie sans partage. A la place de cette petite pro-

priété morcelée, qui occupait les bras d'un grand nombre d'individus, où la fertilité était répandue partout par l'amour inné de l'homme pour son bien, on voit se constituer des *latifundia* immenses, des domaines formidables, rappelant par plus d'un trait les fiefs de la France capétienne. Alors, beaucoup de ceux qui gagnaient leur pain à coups de pioche diront, le cœur meurtri, adieu à leur champ, viendront s'offrir, en proie, au paupérisme, cette lèpre hideuse qui s'attache aux familles et constitue en Angleterre une hérédité du malheur au dessous de l'hérédité dévouée et glorieuse des pairs du Parlement.

Ces pairs depuis, qu'aux entours aussi de 1688, la nation s'est séparée en *whigs* et en *tories* n'ont cessé, au milieu de leurs alternatives de faveurs et de disgrâces, de se montrer surtout attachés à l'idée conservatrice, tandis que la tendance opposée s'accentuait parmi les communes grandissantes. Ils ont fourni au pouvoir royal une majorité docile, lui permettant de conserver Pitt au ministère, malgré la chambre basse. Leur sympathie pour tout ce qui touche au pouvoir s'est laissée aller jusqu'à accepter la corruption des Walpole, des Bute et des Grafton, flétris avec une si éloquente indignation par l'inconnu Junius.

Deux événements similaires sont d'ailleurs venus au commencement du XVIII[e] et du XIX[e] siècle, augmenter à la première chambre, la majorité tory : l'adjonction des lords représentants d'Ecosse (1) et d'Irlande.

(1) L'organisation du Parlement d'Ecosse, alors qu'elle formait un royaume indépendant, mérite d'être relatée.

Il ne se composait que d'une seule chambre où siégeaient les grands barons, les hauts dignitaires du clergé, quelques représentants des bourgs, et à partir de Robert Bruce (1306-1329), les députés de la bourgeoisie. Mais, il existait un comité connu sous

Il ne fallait pas songer à accorder l'accès de la haute assemblée à la pairie tout entière de l'un et de l'autre pays, lors de leur union avec l'Angleterre. Celle d'un seul d'entre eux était aussi nombreuse que celle de Westminster. Il importait cependant d'arriver à une représentation intégrale des aristocraties irlandaises et écossaises. Il fut décidé qu'on ferait élire un certain nombre de pairs par leurs congénères. L'Ecosse dût en envoyer seize, l'Irlande vingt-huit.

Ce système n'a pas été favorable à l'Irlande. Tandis que les pairs d'Ecosse, doivent à chaque session venir solliciter au château d'Holyrood, le renouvellement de leur mandat, — bien qu'ils soient presque toujours renommés en leur personne ou en celles de leur descendance et qu'il se soit créé ainsi à Edimbourg une sorte d'hérédité superposée à celle de la pairie elle-même — les lords représentants d'Ir-

le nom de *Lords des articles* qui était chargé de discuter et de rédiger toutes les lois devant être soumises à l'assemblée générale. Lorsque ce comité avait rejeté une disposition, elle ne pouvait plus être soumise aux délibérations du Parlement, et tout bill devait avoir été approuvé par ses membres. Le contrôle se faisait donc d'une manière préventive.

L'existence des *Lords des articles* est attestée dans les documents les plus anciens sur l'origine du Parlement d'Ecosse. Ils furent d'abord tous nommés par le roi, ensuite élus par le Parlement et composés d'un nombre égal de représentants de chaque Etat. En général on distinguait parmi eux :

8 lords séculiers ;

8 lords ecclésiastiques ;

8 représentants des bourgs ;

8 grands officiers de la couronne.

La royauté écossaise était une des plus bornées dans son autorité. Lorsque les *Lords des articles* eurent été soumis à l'élection elle rattrapa par eux, en leur faisant accepter ou rejeter ce qui lui déplaisait, les prérogatives que lui enlevait l'organisation de l'Etat.

lande sont élus à vie. Une fois nommés ils peuvent se dispenser de retourner auprès de leurs commettants. L'absenteisme s'est trouvé ainsi presque sanctionné, dans cette île malheureuse, où toute richesse va se dépenser ailleurs, et où les *landlords* (lords du pays), ont été ainsi appelés sans doute parce qu'ils n'y résident jamais. L'offre de travail ne rencontre point la demande. La famine libère ceux qu'elle tue sur les grands chemins d'une vie qu'ils n'ont pu — dans leur impuissance à payer leurs fermages — que traîner misérable en se révoltant contre les gens de lois.

L'usage de l'élection a provoqué un inconvénient commun à l'Ecosse et à l'Irlande. En Angleterre l'hérédité permet à tous les sentiments de naître et de se perpétuer. Chez elles, la majorité seule s'est trouvée représentée.

Tant que les tories sont demeurés au pouvoir, ils ne se sont nullement inquiétés d'une anomalie à eux profitable. Mais, lorsque pour la dernière fois les whigs y sont revenus ils se sont souvenus de l'opposition faite à certaines de leurs lois par les lords représentants d'Ecosse et d'Irlande.

Un Comité parlementaire fut nommé en 1874 pour chercher un moyen de réforme. Tout ce qui touche à l'Irlande est si délicat que l'on ne sait s'il faut attribuer l'avortement de leurs efforts, à la situation de ce pays, ou au retour aux affaires des tories avec lord Salisbury.

Nous connaissons l'élément le plus nombreux de la Chambre des lords : les pairs héréditaires. Il est temps de parler des autres membres de cette assemblée : les pairs spirituels et les pairs légistes.

De tous les pays, l'Angleterre est, peut-être, celui où la religion d'Etat est demeurée le plus solidement assise. Son souverain est en même temps son chef reli-

gieux. Pontife suprême depuis le jour où une intrigue matrimoniale, attira contre Rome la colère du plus despote des monarques, lui fit déclarer entre deux églises, un divorce qu'il n'avait pu obtenir entre deux époux, rejeter violemment toute autorité spirituelle non insulaire, en réalisant en un jour des aspirations de schisme que l'on sent sourdre depuis Harold jusqu'à Edouard III, c'est lui qui sert d'unique intermédiaire entre son peuple et Dieu.

De cette identité entre la couronne et la plus haute dignité ecclésiastique est résulté du haut en bas de l'édifice social, une combinaison complète du spirituel et du temporel.

L'état-civil n'était inscrit que sur le registre des paroisses. L'école enseignait aux enfants le rationalisme de la foi anglicane. Le *test* fermait la porte de tous les emplois à ceux qui ne professaient point le culte national. Cela ne suffisait pas. Il fallait encore que la doctrine nouvelle qui récusait les docteurs traditionnels trouvât un organe où elle pût se définir, où dans le libre examen, elle pût se dissoudre et se reconstituer sans cesse.

Puisque la même méthode allait être appliquée aux choses politiques et religieuses, n'était-il pas naturel que cet organe leur fut commun ? Comme le roi, le Parlement est donc appelé à jouer un double rôle, tantôt assemblée gouvernementale, tantôt concile. Certaines de ses lois ressemblent à des encycliques. Dès 1577, dans les *Trente-neuf articles de religion*, c'est lui qui s'adressant solennellement aux clergymens, leur apporte un corps de croyances, devant servir de base à leurs prêches. Il est l'ordonnateur, en dernier ressort, de tout ce qui a trait à la foi anglicane, depuis ses postulats indécis jusqu'à ses rites et à la discipline de ses

desservants. Comment l'évêché aurait-il pu ne pas être représenté à la Chambre des lords?

En Angleterre la participation du clergé aux délibérations des assemblées politiques est de date immémoriale. Dans le *wittenagemot*, les évêques et les abbés occupaient la première place. Nous les avons vu conserver leur influence, après la conquête normande, au *Consilium Magnum*. La durent-ils, à cette époque, à leur dignité immatérielle, où à l'érection en baronnies de leurs tenures? C'est une question non résolue et sur laquelle des affirmations contradictoires ne semblent pas devoir apporter une prochaine lumière.

Etroitement liée à l'histoire religieuse de l'Angleterre, la pairie spirituelle en ressent tous les contrecoups. De même, que, sous Edouard Ier, le fervent compagnon de croisade de Louis X, elle passe par un maximum durant lequel les pairs spirituels sont deux fois aussi nombreux que les pairs laïques, sous Henri VIII, après la suppression des abbés mitrés, la fermeture des monastères, la confiscation de leurs biens, la décapitation sur les conseils de Cranmer de l'épiscopat, demeuré fidèle au Saint-Siège, en la personne de Fisher et de Thomas More, les représentants de la lithurgie nouvelle sont appelés à le remplacer. Elle cadre fort bien avec absolutisme du monarque. Cranmer pense que, sans ordination, le roi peut faire un prêtre. Pour les évêques, ce roi se considère comme ayant seul à leur donner l'investiture. La leur retire quand il lui plait. On comprend, outre le prestige moral, vis-à-vis des membres de l'assemblée, des lords spirituels, combien un pareil mandat révocable peut donner à la royauté d'action sur cette chambre haute qui, pendant tant d'années, lutta contre son omnipotence.

L'Eglise insulaire avait commis une grande faute

avant Henri VIII. Le haut clergé alarmé de voir que le bas n'était pas en majorité à la Chambre des communes comme lui à la première assemblée, fit tout au monde pour l'en écarter. Il pensa que la religion serait plus puissante en cachant par l'abstention son infériorité numérique dans les communes et en parlant en souveraine, à la Chambre des lords seulement. Le bas clergé se laissa diriger. Il ne vint plus qu'aux *convocations,* ou assemblées spéciales aux gens d'église, permettant ainsi à la seconde chambre de préparer l'œuvre d'Henri VIII et de travailler déjà à la sécularisation de l'Etat.

Souvent il arrive, lors des changements brusques, que l'on commence par substituer les hommes aux hommes. Plus tard on songera à scruter les transformations réelles que leur présence dissimulait. Ce fut sous le règne de Charles Ier, que, par rapport au nouvel épiscopat, ce dernier fait se produisit.

Milton, l'immortel auteur du *Paradis Perdu*, venait d'entreprendre une guerre sans merci contre les pairs ecclésiastiques. Pendant que Laud se demandait s'il ne conviendrait point de réorganiser dans toute l'étendue du royaume le clergé anglican, au sein du Parlement, l'école presbytérienne préludait au mouvement républicain qui devait suivre, en réclamant une église où la hiérarchie fut abolie, et où les évêques seraient remplacés par des assemblées de pasteurs, tous les ministres de la religion étant supposés également capables d'interpréter la Bible.

Le triomphe de cette secte entraîna la disparition des pairs spirituels. Ils ne furent rétablis qu'à la Restauration des Stuarts. On profita de l'occasion pour diminuer considérablement leur nombre.

Quelle est la situation véritable de ces membres du Parlement.

On croit, en général, l'avoir caractérisée en disant, qu'à la différence des pairs temporels, ils sont pairs à vie, que leur sang n'est point anobli, qu'ils cessent d'être pairs en perdant leur siège épiscopal, ou pendant les intervalles lorsqu'ils passent de l'un à l'autre, ce que l'on a coutume d'exprimer par cette phrase traditionnelle : *Ils sont lords du Parlement et non pairs du royaume.*

Tout cela est vrai, mais, nous paraît insuffisant pour expliquer comment la pairie spirituelle se relie à l'esprit même de la constitution anglaise.

Le désir des Anglais en ce qui concerne leur chambre haute, a été de représenter non l'individu, mais, ses agrégats, de tendre comme de longs fils, au moyen desquels se transmettraient, sans interruption d'une époque à l'autre, les idées de certains groupes essentiels de l'Etat. Or un siège épiscopal ne meurt point. Il est un centre, où se maintient une certaine manière d'agir, qui le particularise, et dont s'impreigneront inconsciemment tout ceux qui sont destinés à l'occuper. Il a donc paru naturel d'attribuer les fauteuils de la Chambre des lords à la fonction elle-même, en n'accordant à ses titulaires qu'une pairie d'emprunt exactement correspondante au temps pendant lequel ils l'exerceraient. On devait obtenir ainsi une continuité beaucoup plus grande en ce qui concerne la représentation des évêchés que par la simple hérédité. Anoblir les descendants des évêques anglais n'eût pas répondu au but, celà eût été perpétuer certain esprit de famille, aurait fait double emploi avec les pairs temporels dont la mission est de conserver les traditions aristocratiques, tandis que ce que l'on voulait c'était entretenir la physionomie individualisante de sièges épiscopaux à chacun desquels le temps donnerait un aspect différent, comme la mousse aux

montants primitivement uniformes d'une vieille barrière.

Cette théorie était rigoureuse sous Henri VIII parce que tous les archevêques et évêques de la nouvelle Eglise étaient pairs. Aujourd'hui elle ne l'est plus que pour les archevêchés de Cantorbéry et de Londres, les évêchés de Winchester, de Durham et de Londres auxquels la pairie est demeurée immuablement attachée. Elle s'est déformée pour les autres. Lorsque l'on a diminué jusqu'à vingt-six le nombre de pairs spirituels, il a fallu continuer à contenter tout le monde. On a décidé que ce nombre serait toujours composé par les évêques les plus anciens, ce qui substitue, dans une certaine mesure, la considération des individus à celle des institutions.

Ainsi en Angleterre, il faut presque toujours chercher dans ce qui cesse d'être l'explication de ce qui est. Les pairs légistes vont nous en fournir un nouvel exemple.

Sans parler de la procédure arbitraire des *bills d'attainder*, employée contre Fisher et Strafford, qui permet au Parlement de prononcer, sous forme de loi, toutes les dérogations qu'il lui plaira à la liberté individuelle, d'inventer toutes les peines qu'il jugera nécessaires, la Chambre des lords peut dans certains cas être constituée en Haute-Cour pour juger ceux que les communes ont envoyés devant elle par l'acte d'accusation appelé *impeachment*. C'est de plus devant la Chambre des lords que doit être interjeté l'appel suprême des affaires civiles tranchées par les Cours d'Angleterre, d'Ecosse et d'Irlande.

L'étendue des connaissances juridiques exigées par une pareille compétence ne laissait pas que d'être en disproportion avec le savoir technique des hommes qui siégeaient à la Chambre des lords. L'instruction était longue, les frais atteignaient des sommes fantastiques.

Il fallait des fortunes immenses pour affronter un aussi coûteux moyen d'avoir raison. Une loi du 11 août 1876 a tourné ces difficultés en reconnaissant à la Couronne le droit de nommer pairs à vie les juristes les plus éminents de la magistrature et du barreau. Sous le nom de pairs légistes, ce sont eux, à peu près seuls, qui assistent le lord chancelier dans l'exercice des attributions judiciaires, criminelles et civiles de la chambre haute.

Cette innovation équivaut à la création d'un tribunal spécial investi des anciennes fonctions de la Chambre des lords. Le formalisme britannique a néanmoins continué à lui conserver ce nom. Rien n'est plus propre à montrer le scrupule des Anglais à ne toucher à aucun droit acquis, leur habileté à modifier les institutions sans les détruire. Plus expéditifs, plus instruits, les pairs légistes sont protégés par une longue fréquentation de la vraie justice contre les conseils de l'esprit de parti.

Pendant longtemps leur création eût été difficile. La procédure d'*empeachment* était pour le pays le moyen de se débarrasser des ministres dont il ne voulait plus.

Depuis Robert Peel (1848), les ministres ayant pris l'habitude de se retirer devant les votes hostiles du Parlement, on a pu sans danger laisser des gens de loi exercer les droits judiciaires de la Chambre des lords.

A part ces droits, les deux assemblées d'Angleterre possèdent des attributions à peu près identiques. Il ne faut faire exception que pour les lois de finance lors du vote desquelles les communes ont depuis longtemps la priorité et refusent à la Chambre des lords la faculté d'introduire des amendements. — Le Sénat des Etats-Unis est au contraire parvenu à en jouir après de nombreux démêlés. La différence se comprend. Il est élu, tandis que les membres de la Chambre

des lords sont investis d'un très long mandat et représentent une classe particulière malgré l'indépendance que leur donne l'hérédité.

CHAPITRE III

Formation et rôle de l'hérédité législative en Hongrie.

L'indépendance fut aussi la cause de la longue popularité des membres de l'assemblée des Magnats. Comme en Angleterre la faveur dont jouit l'hérédité magyare provient surtout du caractère de l'aristocratie au profit de laquelle elle a été établie. D'ailleurs la constitution hongroise présente avec la britannique de nombreux traits communs. Elle est l'œuvre de besoins nationaux beaucoup plus que celle des hommes.

Deux grandes luttes résument l'histoire magyare, et dans l'une et dans l'autre on trouve l'aristocratie remplissant un rôle libéral et patriotique : la lutte contre l'oligarchie, la lutte pour l'indépendance, l'effort contre la tyrannie du dedans, l'effort contre la tyrannie étrangère.

Tandis qu'aux bords de la Tamise, la noblesse unie à la nation, se précipite sur le trône pour lui arracher

des libertés encore confuses, en Hongrie, c'est entre deux noblesses que la collision a lieu.

L'une oligarchique, puissante, voulant accaparer les honneurs, l'autorité, réussissant au milieu de compétitions sans nombre, à mettre les siens à la tête des comitats et des armées, en les faisant nommer comtes et *jobbagiones regni*, non contente jusqu'à ce que sa soif de domination s'en soit assurée par l'hérédité la jouissance exclusive. L'autre beaucoup plus nombreuse réalise ce phénomène curieux d'un peuple où tout le monde est noble. Ce sont des tenanciers qui descendent de ces guerriers farouches, auxquels, tout comme Guillaume le Conquérant, leur chef Arpad a dans la réunion de Szégedin distribué les terres de la Dacie dont il venait de se rendre maître.

Les barons normands étaient affaiblis par la disposition fractionnaire de leurs fiefs. Les soldats d'Arpad étaient si nombreux au partage qu'ils furent débiles sur leur sol sans qu'il eût été besoin de le morceler.

Parmi les feudataires de Guillaume, certains ne tardèrent pas à déserter la vie politique et militaire pour s'adonner uniquement aux travaux agricoles. En Hongrie, nous trouvons aussi le paysan noble. Comme le baron d'Angleterre, il ne cherche pas à s'affranchir du service des armes par une redevance. Le soir, après avoir labouré son champ, au milieu de ses serfs, il s'exerce à manier l'épée, toujours prêt à laisser sa charrue couchée dans le sillon pour voler là où l'appelle quelque rumeur belliqueuse.

Ses instincts sont profondément égalitaires. Sa propriété est petite autant que sa vanité est grande. Il ne veut reconnaître aucun supérieur hormis le roi. Cette noblesse d'artisans, enflammée par son goût pour la liberté, rappellera sans cesse qu'aucune hiérarchie n'a

été introduite dans le droit public du royaume. A la plus légère atteinte elle bondit, s'enflamme.

Mais, contre qui aura-t-elle à se soulever ? Contre le roi ? Ce roi sera électif jusqu'en 1687, date où l'empereur Léopold obtient de la diète la royauté héréditaire pour l'archiduc Ferdinand et sa descendance.

L'ennemi ce n'est donc pas la royauté, ce sont les titulaires des hauts emplois. Ils ont trouvé moyen, eux, d'être là d'une façon perpétuelle. Dès qu'un nouveau souverain arrive au pouvoir, ils en font l'instrument de leurs caprices, de leur ambition. Ils serrent à l'écraser la main de quiconque est appelé au gouvernement. Refuser de les écouter pour suivre ses propres inspirations est impossible aux rois qui se succèdent. A côté d'eux, jouissant d'une puissance à peu près égale, la Constitution place une sorte de maire du Palais, appelé le Palatin, et que, comme eux, l'élection va chercher parmi les familles les plus illustres du royaume. Il faut donc, bon gré mal gré, pour les petits tenanciers de Hongrie, arriver à se débarrasser des quelques hommes dont le nom a réussi à s'incruster au pouvoir comme des pierreries à un sceptre.

Tandis que la Grande Charte doit intervenir entre le pouvoir royal et la nation, ici la couronne n'est pas isolée, et si un pacte solennel doit être noué, ce sera entre le peuple et ceux qui l'entourent. Telle est la vraie signification de la *Bulle d'Or* d'André II. Aux seigneurs omnipotents elle enlève le moyen de tenir longtemps en servitude une aristocratie moins favorisée. Elle leur arrache en l'hérédité des offices, une arme qu'ils détiennent indûment. Mais, cette abolition n'empêchera pas de naître une hérédité populaire et libératrice.

Nous sommes en 1397, à la diète de Temesvar, sous le règne de Sigismond de Luxembourg. Jusque-là il n'y

avait eu en Hongrie qu'un Conseil de la Couronne, assez semblable au *Consilium Magnum* de la dynastie normande. On n'a qu'à changer les noms des membres de cette dernière assemblée pour savoir qui le composait : des évêques, de hauts dignitaires du clergé, des *zaszlos* ou bannerets, ainsi nommés parce qu'ayant amené de leurs domaines un grand nombre de guerriers on leur reconnaissait la liberté de les faire battre, non sous le fanion royal, mais, sous le leur propre. L'Assemblée des grands se scinde. A côté de la Table des Magnats, la noblesse inférieure arrive à obtenir sa place dans une seconde Table. Les deux réunies constitueront la Diète. Les tenanciers agricoles deviennent moins ombrageux. Satisfaits de leur succès, ils comprennent qu'entre eux et les Magnats il ne reste plus qu'un fond d'intérêts communs, que leur envie d'être libres, leur besoin d'égalité, ne doivent pas leur faire entamer. Maintenant qu'ils pourront toujours être entendus, ils voient sans regret affluer à la haute assemblée, parmi les archevêques et les évêques, les abbés catholiques et grecs, une masse compacte de Magnats héréditaires. Ce sont des barons, des comtes, des princes. Au milieu d'eux viennent siéger les titulaires de certaines fonctions administratives.

Sous le règne de saint Etienne, le territoire hongrois est fractionné en soixante comitats. Cette division ne ressemble pas au comté de Guillaume après 1066. Elle est moins factice, comporte une autonomie plus grande. Elle est dirigée, non par un agent aveugle de l'autorité royale, mais, par le comte-gouverneur, presque toujours un des plus grands seigneurs de la région. C'est lui qui vient siéger à la Table des Magnats. Son absence est sans inconvénients. Il est dans l'esprit de la constitution coutumière hongroise d'établir des suppléances. Il laisse dans le comitat l'alispan

ou vice-comte. Il le choisit et le fait approuver par l'assemblée locale pour qu'il soit par rapport à lui ce que le Palatin est vis-à-vis du roi.

L'organisation de la Chambre des Magnats est donc fort aristocratique dans son ensemble. Pour comprendre comment s'y sont résignés les nobles inférieurs il faut savoir combien grande est la liberté politique dont ils jouissent.

Dans l'étendue totale du royaume, ils sont de sept à huit cent mille. Ils viennent, dans les Congrégations, nommer les membres de la seconde Table, dite Table des Ordres.

La Congrégation est l'assemblée du comitat. Elle fait penser aux *landesgemeinde* du peuple suisse, comme elles, ne connaît d'autre coupole que le ciel immense. Il faut, d'une part en exagérer l'aspect guerrier, de l'autre donner à la scène un étrange et antithétique air de joyeuse humeur, quelque chose des bombances villageoises de Teniers. Bien qu'il doive seul prendre part aux votes, le peuple noble des cultivateurs conduit au lieu de la réunion ses rustiques compagnons de chaque jour. Leur situation est heureuse. Ils laissent à celui qui les amène l'ennuyeuse discussion des intérêts, aimant mieux lutter à qui videra le tonneau le plus enflé, imaginera la danse la plus burlesque, servira le plus enlevant refrain.

Au milieu de leurs cris, de leur tapage, la noblesse délibère. L'échauffement du caractère magyar uni à celui du vin, il est rare qu'à un moment donné, la fête ne cesse pas, que l'on n'en vienne point aux armes. Le cliquetis des épées remplace alors celui des verres. On vote à la façon des peuples-soldats en se rangeant, au hasard des opinions, en des cohortes improvisées. C'est d'une aussi tumultueuse mêlée que sortent les députés à la Table des Ordres. Les congrégations ont d'ailleurs

une manière propre de comprendre le droit des minorités. Les Ordres n'ont-ils point partagé l'avis de quelqu'une d'entre elles ? C'est aussitôt de sa part un refus de se soumettre et de tenir compte de la décision intervenue (1).

Ici encore nous trouvons un de ces exemples de fédéralisme renversé que nous avons signalé en Autriche. La volonté unitaire appartient au roi, aux Magnats de la première Table. C'est à la seconde que les divisions territoriales recevront leur garantie. Jusqu'à il n'y a pas longtemps on n'y votait point par tête. Chaque comitat ne possédait qu'une voix, quel que fût le nombre des représentants envoyés.

La noblesse, représentée à la Table des Ordres ne pouvait plus songer à s'insurger contre l'hérédité des Magnats, parce que l'hérédité était sa propre force. C'était elle qui ramenait les possesseurs de la propriété foncière dont le titre réel appartenait au roi, dans les

(1) Les comitats eurent pourtant la bonne habitude de ne pas laisser s'envenimer leurs résistences aux décisions des Ordres. Ce n'est point ce que l'on peut dire de la Pologne. Les éléments de ce royaume ont été pendant longtemps sensiblement les mêmes que ceux de la Hongrie : peuple noble, monarchie élective. Mais, les différentes parties de la nation, non contentes de pratiquer une opposition de fait aux décisions de la majorité, ont érigé en principe le droit pour les Etats de ne pas se soumettre à la diète où ils étaient représentés. Ces Etats avaient l'habitude, lors des élections, de faire ce qu'on appelait des *Pacta conventa* par lesquels ils déclaraient réserver leurs droits ultérieurs. Cette révolte perpétuelle a été pour la Pologne une cause d'affaiblissement. Elle a offert aux pays environnants un moyen tout trouvé de créer l'agitation perpétuelle qui devait se terminer par son partage. Elle aurait dû comprendre que toute organisation fédérative est impossible si les différents Etats contractants refusent de s'incliner devant l'assemblée où ils sont représentés, que l'envoi de députés à cette assemblée comporte nécessairement une adhésion implicite à ses délibérations postérieures.

Congrégations avec le privilège exclusif du vote. Ils se rendaient bien compte que ces hommes qui les accompagnaient dans le seul but de s'enivrer et d'exécuter un pas titubant ne prenaient plus aussi hardiment leur défense, se multipliaient chaque jour, devenaient conscients de leur force et restaient stupéfaits devant leur intelligence que de pâles lueurs commençaient à traverser. La terreur des Magnats devint si grande, au XVIe siècle, qu'à la suite d'une révolte violente ils firent hardiment des serfs de ceux qu'ils avaient acceptés pendant longtemps comme des compagnons libres.

A vrai dire l'aristocratie hongroise n'aurait pu demeurer aussi profondément nationale si pour elle une nouvelle cause de popularité n'était intervenue. Sans cette cause la noblesse inférieure, après avoir composé à elle seule le peuple magyar, débordée par ceux longtemps maintenus sous une obéissance volontaire, aurait risqué de se remettre à disputer à l'autre des prérogatives qui n'auraient plus intéressé qu'elle-même. Il y eut, pour la Hongrie, la nécessité de défendre son indépendance. Qu'elle triomphât de l'Autriche et qu'elle menaçât, comme sous Mathias Corvin, de constituer à son profit une vaste confédération de l'Europe centrale, ou qu'elle fut meurtrie, foulée, oubliée comme sous Joseph II et Metternich, la terreur continuelle du dehors devait amener ses éléments intérieurs à constituer un bouclier homogène, au moment où de vieilles antipathies allaient peut-être renaître.

La haute et la basse noblesse n'ont pas toujours eu les mêmes appréciations en ce qui concerne la garantie de l'indépendance nationale. On a pu les voir dans le même temps, l'une se soumettre au joug humiliant de l'Autriche pour repousser les Turcs, l'autre se livrer à Soliman pour échapper à l'immixion de l'Empire. La

Table des Magnats et les Ordres ont toujours eu une attitude différente. La première n'a jamais cessé de se montrer plus conciliante pour ses adversaires, de voir la sauvegarde des antiques franchises du royaume de saint Etienne plutôt dans des transactions honorables que dans des victoires à la Pyrrhus, la seconde, irréductible, ne reconnaissant d'autres solution qu'une complète indépendance, d'autres souverains que ceux couronnés en Hongrie. Mais, le même souffle patriotique gonfla toujours les cœurs dans l'une et dans l'autre. Tous leurs membres n'ont eu qu'un but : l'intégrité territoriale.

Pour y arriver, il n'est de moyen qui n'ait paru bon aussi bien aux Magnats héréditaires qu'aux élus des Congrégations. La réforme leur sembla propre à créer à l'Autriche des embarras sérieux, la confession d'Augsbourg, une source rêvée de complications vis-à-vis de l'empire catholique. Aussitôt ils se sont dressés tous, comme un seul homme, non pas luthériens à l'instar des Autrichiens qui avaient embrassé les croyances nouvelles, mais, calvinistes. De bonne heure, les empereurs déjouent ce prétexte à résistances en jurant, comme le fit Ferdinand en 1619, de ne rien toucher à la religion du peuple magyar.

Lorsque le gouvernement autrichien eut reconnu, que le vrai foyer des sentiments particularistes hongrois était l'usage sans brides de certaines libertés, inusitées partout ailleurs : liberté de discussion, liberté de réunion, les deux Tables, l'aristocratique comme la populaire, rivalisèrent de libéralisme en face de l'empire absolutiste. Les Magnats montrèrent une abnégation au-dessus de tout éloge. Leur ennemi séculaire, la noblesse inférieure, s'était réconcilié avec ses serviteurs. Aux attaques de Paul Nagy, ils répondirent d'une magnifique manière en votant une triple ré-

forme : le droit de posséder et de vendre le sol, la permission aux serfs d'aller et venir où bon leur semblerait, l'abolition des justices seigneuriales.

Le conseil leur en avait été donné plusieurs années auparavant, dès 1833, par un des leurs, le comte Szechenyi. Grande figure que celle de cet homme, qui dut au droit de naissance de pouvoir activer dans son pays, une nouvelle naissance du droit ! Il fut le conducteur généreux des aspirations du parti libéral à la Table des Magnats. Toujours sur la brèche, toujours voulant voir marcher sa patrie avec plus de résolution dans la voie du progrès, il avait dit un jour : « Sortons de nos castes pour entrer dans un large avenir », et l'esprit de cette déclaration ne cessa jamais d'attiser les flammes de son éloquence. Après bien des luttes et des déceptions, il amena les Magnats à voter la réforme qui lui tenait le plus à cœur : l'égalité de tous devant l'impôt.

Il ne faudrait pas croire que cette belle âme se trouvât isolée à la Table des Magnats. On y respirait quelque chose de l'air de notre nuit du 4 août. Possesseurs de domaines immenses ils ont voté sans récriminer, le 4 février 1848, le rachat des corvées et des redevances dix-huit jours avant la Révolution de Paris.

Leur histoire est remplie d'autres belles pages. Ils ont facilité l'entrée des fonctions administratives à tous les citoyens. Pendant ce temps, pour que dans son exaltation, la patrie hongroise put se faire entendre au sein de la crise dont allait sortir l'Ausgleich, les classes nouvelles s'introduisaient sans obstacle à la Table des Ordres, transformaient les bases de son recrutement.

CHAPITRE IV

Déclin de l'hérédité législative en Angleterre

L'hérédité a bien mérité pendant des siècles, tant en Angleterre, dans ses luttes contre le pouvoir royal, qu'en Hongrie, en s'élevant contre les tyrannies du dedans et du dehors. Dans l'un et dans l'autre Etat, on ne songe à contester les services qu'elle a rendus. Même ceux qui ne connaissent pas l'histoire de leur pays en parlent sans haine.

Comme autrefois, les lords continuent à se réunir au milieu des splendeurs de l'abbaye de Westminster. En gagnant leur siège de velours rouge, ils s'inclinent encore devant un trône vide, symbole du temps, où prenant en main la cause populaire, ils ne voulaient reconnaître que la royauté qui cédait. A droite, à la place d'honneur, les surplis des pairs spirituels, font toujours une tâche blanche, pendant que le jour des vitraux gothiques irise l'or des plafonds, imprime à la scène une gravité fastueuse de cathédrale, se déverse

le long des murs en faisant si bien revivre la peinture des annales hiératiques et chevaleresques que l'on ne sait plus si la réalité se trouve au dedans ou au dehors de leurs panneaux.

Jamais cadre ne fut plus en accord avec une institution aristocratique. Mais, nul ne le juge trop éblouissant ou trop riche. Se trouve-t-il à côté de vous, occupé à le contempler, quelque individu, de situation modeste? Vous serez stupéfait de l'entendre, sans jalousie, énumérer des noms sonores, vanter la vétusté des châteaux des lords héréditaires, la magnificence de leurs chasses, le nombre de milles qu'ils peuvent chevaucher, sur leurs terres en ligne droite. Nos affinités et nos répulsions ont une origine lointaine. Nous nous en croyons les auteurs, alors que souvent nous n'en sommes que les sujets.

L'hérédité est, aujourd'hui encore, la vraie, la seule introductrice à la chambre haute d'Angleterre. Grande était l'erreur de M. Tardieu lorsqu'il disait, en 1831, affirmation souvent répétée, que ce pays avait admis pour les lords le droit de suffrage. Nous savons dans quel esprit on a dû, devant le nombre des membres des pairies d'Ecosse et d'Irlande, employer le système électif. Le principe n'a été nullement consacré. On a accepté la chose comme un expédient sans lequel l'élément anglais aurait été absorbé. Le droit de naissance est demeuré la loi suprême de la Chambre des lords et ce qui en paraît la dérogation la plus flagrante n'en est que le corollaire obligé. C'est toujours cette vieille assemblée, œuvre, non d'un jour, mais, des siècles, dans laquelle chaque souverain, chaque événement, a laissé son empreinte, et où les pairs, s'en rien abdiquer du droit d'être de leur temps, représentent des époques comme les députés des communes des circonscriptions géographiques.

Cependant, au milieu de tant d'éclat, des mots historiques reviennent à la pensée. C'est le conseil de lord Chatam à son fils : « Ne soyez jamais pair », la boutade du premier Pitt : « La pairie anglaise n'est plus bonne qu'à faire tapisserie », le mot de Walpole venant de tomber du pouvoir et élevé à la pairie, en guise de consolation, avec son rival Pultenay : « Eh bien ! milord, nous voilà devenus les personnages les plus insignifiants des trois royaumes », c'est l'aveu de lord Gray, venant siéger pour la première fois à la Chambre des lords : « Il me semble que j'entre au sépulcre. »

Regardons-y de près. Même au temps ou l'aristocratie anglaise jouait le rôle politique dominant, la Chambre des lords n'a pas eu la direction première des affaires. Aujourd'hui elle dure par la force de sa légende, et rien n'est aussi solide qu'une légende dans l'imagination de la foule. Mais, elle serait incapable d'opposer un refus persistant aux volontés de la seconde chambre et de ses électeurs, d'arrêter la souveraineté présente du pays aux noms de ses intérêts permanents. Toutes les fois qu'elle a essayé d'entrer dans cette voie elle a subi des chocs tellement violents qu'elle a failli en être emportée. Son pouvoir se borne à retarder pendant quelque temps les innovations qu'elle redoute, à permettre au peuple de réfléchir jusqu'au moment où elle se verra obligée de céder.

Les causes de cette demi-impuissance sont multiples. Si au temps ou l'aristocratie était souveraine, au XVIIIe siècle, la Chambre des lords n'était pas investie de la direction vraie des affaires, c'est qu'elle ne l'a point voulue. Si elle ne l'est pas davantage aujourd'hui, c'est qu'elle ne le peut plus. Il s'est produit un événement en 1832 qui semble étranger à son histoire et qui a eu sur elle un irréparable contrecoup. Nous voulons parler du *Bill de réforme*.

Avant 1832, les sièges à la Chambre des communes étaient répartis comme si l'Angleterre n'avait pas changé depuis plusieurs siècles. Des localités, autrefois prospères, n'existant plus qu'à l'état de souvenir continuaient à être abondamment représentées au Parlement, tandis que de grandes cités, populeuses, riches, nées du déplacement même des intérêts, constituant l'Angleterre dans sa laborieuse vitalité, n'avaient pas le droit d'envoyer à la Chambre des communes un seul député.

Cette situation était très favorable à l'aristocratie. A quoi bon pour elle quitter ses vieux manoirs ? Il était bien plus simple, d'envoyer à la Chambre des communes, des hommes à sa dévotion, qui y feraient ce qu'elle même aurait pu faire. Ces localités, qui avaient leurs députés pour plus sérieux habitants, et auxquelles la dérision populaire avait donné le nom de *bourgs pourris*, réservaient aux grands seigneurs châtelains de vraies nominations à accomplir, grâce à ces deux persuasifs auxiliaires : l'argent et la complaisance. L'abus était évident, les whigs trouvèrent dans sa dénonciation une plate-forme, qui jointe au souvenir de cette *loi de famine*, qui avait affamé le peuple en 1815 par un impôt formidable sur les blés étrangers, lui permit, en 1831, de supplanter le parti tory dont la domination durait depuis un demi siècle. L'année suivante, cinquante-six *bourgs pourris* cessèrent d'être représentés. Trente-deux virent leur représentation réduite à un seul député, et d'importantes villes telles que Birmingham, Manchester, Leeds, Sheffield, obtinrent enfin le droit d'être entendues aux communes.

Le vote de la réforme électorale de 1832 a porté un coup terrible à l'influence de l'aristocratie anglaise. Elle lui a fait expier durement d'avoir voulu élever le prix du pain. soutenir malgré la concurrence le revenu

de ses propriétés foncières. Après avoir tout subi durant le siècle précédent, charmé par un passé héroïque, le peuple s'est réveillé brusquement, s'est aperçu qu'il n'avait plus à faire à une émanation de lui-même, mais, à une classe spéciale, riche en intelligences, en dévouement, mais, conseillée par des intérêts propres, animée d'un esprit que souvent il ne comprenait plus.

Une prochaine réforme de la Chambre des lords sera la conséquence d'un pareil réveil. En vain la Couronne a essayé de moderniser l'institution en y faisant entrer toutes les gloires véritablement anglaises. L'hérédité législative se débat.

Pour le moment elle est défendue encore par cette idée qu'elle est une garantie d'indépendance, vis-à-vis des autres pouvoirs, par la peur, la Chambre haute devenant viagère, de la voir passer entre les mains du roi, qui aurait l'occasion constante d'y introduire ses créatures.

En 1850, une tentative de lord Palmerston pour remplacer l'hérédité par le mandat à vie a échoué piteusement.

Il s'est constitué dans le royaume une : *Ligue pour la suppression de la pairie héréditaire*. Ses progrès s'effectuent lentement, bien que des soubresauts non suivis d'effets semblent lui donner des chances de succès, lorsque la Chambre des lords s'oppose à quelque loi populaire par de trop vives résistances.

Les adhérents rappellent que la pairie viagère n'a rien de contraire à la constitution du royaume, qu'elle a existé autrefois, précédé même l'héréditaire. Ils prennent, un à un, les grands débats du XIXe siècle et montrent que si les lords ont toujours dû capituler devant la volonté du pays — comme dans des luttes de Gladstone pour accorder à un plus grand nombre d'individus le droit de suffrage — le retard apporté, loin de

servir la prudence et la réflexion, a souvent empêché les mesures proposées d'avoir une action utile, rendu leur exécution impossible.

Tel est l'exposé des motifs de la *Ligue pour la suppression de la pairie héréditaire*. Elle ne pense pas obtenir gain de cause en un jour. Elle espère réussir en cherchant à ouvrir, toutes grandes, aux pairs qui ont droit de siéger à la Chambre des lords héréditairement, les portes de la Chambre des communes.

Elle croit que le jour où cet accès serait permis, tout ce qu'il y a d'intelligent à la Chambre des lords préférerait l'air embrasé de l'assemblée populaire, que l'hérédité législative pourrait être supprimée à cause du peu de valeur de ceux qui continueraient à en invoquer le titre. Des précautions lui sont nécessaires. L'aristocratie, intellectuellement, a conservé tout son prestige. La nation a pour elle un faible prononcé, et l'on a pu dire que pour réussir auprès du pays, la *Ligue pour la suppression de la pairie héréditaire* aurait dû choisir, comme président, non un baronnet des communes, mais un de ces influents membres de la Chambre des lords qui doivent tout au droit de naissance.

L'hérédité législative disparaîtra en Angleterre, non par la haine, mais, sous l'influence de causes communes à la plupart des pays modernes et contre lesquelles rien ne pourrait subsister.

Ces causes sont : l'organisation nouvelle, politique et économique de la société, la disparition des privilèges, l'acceptation du principe de la circulation des biens, l'accroissement prodigieux en notre siècle de la fortune mobilière, et surtout l'individualisme.

La grande force de l'hérédité législative a été que non seulement elle fut accompagnée du prestige de la naissance, mais, qu'elle avait réussi à confondre en

elle, à soumettre à sa règle tous les autres moyens de puissance matérielle.

Entre ceux dont elle devait pondérer les aspirations et elle, il y avait des privilèges, la distance qui sépare de l'ignorance le savoir intellectuel et militaire.

Ces privilèges étaient nombreux, généraux. Ils enserraient le roturier, et le vilain, en tout sens, pénétraient à son foyer, peuplaient son champ étroit, croisaient ses initiatives. Il lui semblait impossible qu'on put arriver un jour à secouer une masse aussi pesante, et tous ses efforts allaient vers celui qui en était investi, afin qu'il en fît un effort modéré, fermât bénévolement les yeux sur la timide violation de ses droits exclusifs. Si ces droits ont provoqué de violentes révoltes, la plupart du temps leurs victimes ont préféré ne point recourir à l'opposition, et demander à l'obéissance les tolérances et les concessions qu'elles désespéraient d'exiger.

Elles étaient obligées ces victimes de reconnaître que la faveur des possesseurs de privilèges correspondait à une possession plus complète des connaissances appréciées de l'époque. C'était à bon droit que seuls ils pouvaient être appelés à commander une armée, puisque — bien que le courage militaire n'ait jamais connu de castes — c'était eux qui savaient le mieux comment il faut disposer ses troupes et préparer une bataille.

Quant à la culture purement scientifique, elle existait beaucoup plus qu'on ne le croit chez les classes inférieures. Mais, l'enseignement primaire et secondaire, pour parler notre langage moderne, étaient encore fort rudimentaires. L'aristocratie est facilement instruisable. Toute leçon y prend plus ou moins sa place, tandis que chez un peuple — comme surtout celui d'autrefois, — elle va se perdre dans des esprits obscurs et rebelles.

C'est surtout dans le domaine économique que l'esprit moderne a eu le plus à changer, à créer et à détruire.

Chez toutes les législations c'est une idée qui tend à s'introduire, plus ou moins rapidement, que la fortune ne doit pas rester stationnaire au profit des mêmes individus, qu'en favorisant la circulation du capital, on augmente les chances de le voir atteindre les mains à même de le faire fructifier, que la justice commande de placer un levier aussi puissant à la portée de tous.

Or l'hérédité exige des conditions toutes contraires. Le pair a besoin d'avoir avec lui, pour l'empêcher d'agir contre lui, cette force de l'argent qui, à notre époque, prime toutes les autres. Sans supposer l'usage corrupteur que pour maintenir sa situation il pourrait être tenté d'en faire, il est certain que lorsque celui qui offre est pauvre et que celui qui demande est riche, l'*offre* se trouve dans une position très inférieure à la *demande*.

Tandis que le besoin oblige la première à accepter les propositions les plus désavantageuses, la seconde peut choisir et attendre. L'une se trouve jetée à la merci de l'autre.

Nous ne pouvons pas entrer dans le détail de toutes les parties de la législation, de tous les articles de codes par lesquels le principe de la circulation économique a réussi à se glisser dans les pays où existe encore l'hérédité législative. Il nous est pourtant impossible de ne pas dire un mot des mutations de propriété, et des lois successorales.

Les mutations de propriété ont été pendant longtemps ralenties, par la difficulté pour l'acquéreur de connaître les charges dont cette propriété était grevée. Le défaut d'inscription hypothécaire l'empêchait de jouir d'une tranquillité complète après l'achat et il pou-

vait toujours se demander si on ne lui avait pas livré un bien inaliénable qu'une substitution viendrait lui enlever.

Autrefois le père pouvait instituer par testament un majorat. Lorsqu'il mourait sans avoir réglé lui-même sa succession, la plus grande partie se concentrait souvent sur une seule tête par l'effet du droit d'aînesse. Aujourd'hui le principe de l'égalité du partage devient à peu près partout une disposition générale. On ne veut même pas entendre parler de la liberté testamentaire. M. Le Play et son Ecole se sont heurtés à un refus formel d'en écouter les avantages. A chaque décès les fortunes sont brisées, pilées, pulvérisées ?

Voyant ses biens prêts à le quitter, par les facilités apportées à son départ, n'ayant plus le droit de déclarer nulles les aliénations portant sur des biens substitués, de réunir la plus grande partie de l'avoir de la succession paternelle par majorat ou droit d'aînesse, comment veut-on que le pair héréditaire réussisse à conserver en ses mains la force de la richesse ?

D'autant plus que cette richesse n'est plus territoriale, dans sa forme principale comme autrefois. Le capital mobilier a grandi. Les découvertes industrielles ont permis de le créer en abondance. La multiplication des moyens de transports lui ont ouvert des débouchés toujours nouveaux. Il est devenu invisible et impalpable dans les valeurs sans nombre qui constituent la fortune publique, actions, obligations étrangères ou nationales. Il a acquis la légèreté du billet de banque et de la monnaie fiduciaire. Si des principes nouveaux ne s'y opposaient point il serait impossible de parvenir à diriger les fruits nombreux, toujours accrus, de la liberté du travail et de l'initiative privée.

En Angleterre où le peuple possédait, sous Henri VII, un quart à peine de la fortune territoriale, et sous Char-

les Ier, était parvenu à en réunir les neuf dixièmes, la grande propriété devint au dix-huitième siècle, on le sait, la chose de l'aristocratie. Mais bien que le droit d'aînesse existât, limité aux successions *ab intestat,* la propriété fut libre. Il y a plus de cinq cents ans que l'ingéniosité des légistes a trouvé moyen en tordant des dispositions anciennes, de permettre aux majorats et aux grands domaines de ne se perpétuer à chaque génération que par la volonté des bénéficiaires. Une série de statuts est venue développer et sanctionner ce que l'habileté avait fait.

Malgré le peu d'importance de la grande propriété, dans les débuts, la liberté tolérée durant son règne, l'Angleterre est pourtant, dira-t-on, le pays où l'hérédité demeure le plus solide. A coup sûr, mais, il ne faut point isoler cette propriété des autres causes de force que nous avons énumérées chez les pairs héréditaires. De nos jours, l'aristocratie anglaise, a pu à la différence des autres, être moins surprise par l'entrée en scène du capital mobilier. Ce capital, par ses habitudes laborieuses, par la souplesse avec laquelle elle a su changer de caractère, devenir industrielle après avoir été militaire, tout en continuant à ouvrir ses rangs aux fortunes honorablement faites dans les affaires, c'est elle qui a le plus contribué à le créer. Disraëli évalue encore de nos jours l'avoir des membres de la Chambre des lords, à une moyenne de cinq cent mille francs de rente.

Les lords pourront se défendre peut-être contre la forme nouvelle de la fortune, ils ne résisteront pas aux progrès universels de l'individualisme. L'hérédité législative est, en donnant à ce mot un sens très étendu, un des instruments de l'esprit corporatif. Assembler des agrégats sociaux en se laissant guider soit par les liens naturels, soit par la similitude des intérêts, afin de

donner un appui permanent à l'homme, en faisant de l'Etat la collectivité de toutes ces collectivités, telle fut son œuvre pendant des siècles. Le droit de naissance servait d'organe dans le concert des revendications, et la défense des franchises obtenues, au plus ancien, au plus primordial de tous les groupes : la famille.

Ces groupes, ont-ils eu tort de devenir, par l'effet de la routine, d'abus grandissants, un moyen d'oppression pour leurs membres, alors que leur premier but avait été libéral ? Nous ne devons point le rechercher ici. Toujours est-il que par l'embrigadement qu'ils supposent, la prédominance qu'ils accordent aux interêts matériels, ils empêchent la formation des partis politiques, en retenant sous des bannières que nos convictions passionnées ne veulent plus reconnaître, des hommes qui sans elles iraient se réunir sous d'autres. On tient de nos jours à ce que tout autant que les biens matériels, l'idée se communique et se répande, puisse approcher jusqu'à portée de tous, à ce que celui qui l'accueille ou la recuse, le fasse après n'avoir cédé à aucune influence étrangère. On s'efforce de plus en plus de séparer ce que le temps avait uni, là, où l'on voyait autrefois des groupes de ne plus reconnaître que des individus.

Cet affranchissement de la raison individuelle s'accorde avec le règne de l'opinion. Du moment que la souveraineté en est reconnue, il faut que rien ne puisse en altérer l'expression. Les intérêts de toutes natures que l'organisation corporative était chargée de sauvegarder, arriveront avec une éducation politique plus développée à demeurer plus présents chez les législateurs, à n'être plus exclus par des discussions théoriques, à s'accommoder du régime représentatif. Cependant, dans bien des pays où l'individualisme avait fait jusqu'à la fin de ce siècle des progrès immenses, l'homme se sent isolé

dans la plénitude de ses droits, semble disposé à faire un retour vers l'esprit d'association, à reconstituer ou à reconnaître sous d'autres noms des groupements analogues à ceux de jadis, à reprendre, en redressant les déviations, en faisant place aux préoccupations nouvelles, en abandonnant celles qui n'ont plus leur raison d'être, le plan de la société ancienne.

Quand bien même le mouvement s'accentuerait, la disparition de cette cause de dépérissement n'empêcherait pas la mort de l'hérédité législative. Les motifs de sa condamnation sont les transformations profondes des conceptions politiques et de l'organisation sociale. Dans chacune de leurs conséquences, on trouve contre elle un principe destructeur.

S'ils veulent éloigner la date de sa disparition, les lords, feraient bien, de montrer une assiduité plus grande aux séances, une ponctualité plus rigoureuse. Le mal date de loin. Déjà Henri VI avait été obligé de légiférer contre les membres de la haute assemblée qui se désintéressaient de leur mission. Depuis, le mal n'a cessé d'aller en empirant. Beaucoup considèrent le titre de législateur comme une de ces décorations qu'on conserve soigneusement enfermées pour ne les accrocher qu'aux grands jours. Byron ne vint que quelquefois à la Chambre des lords, durant sa première jeunesse, puis aima mieux promener par le monde l'inquiétude de son génie. Les pairs d'Angleterre sont partout à apprécier le tiède climat des stations du littoral méditerranéen, en villégiature à Bryghton ou à Ostende. En un seul endroit ils font défaut. C'est à Westminster. Ils ont été profondément blessés dans leur orgueil par l'introduction au milieu d'eux des pairs légistes, dont le savoir les abaisse, et dont l'abaissement les humilie. A part quelques illustres exceptions, on ne voit guère, aux séances, que des politiciens de profession, d'anciens mi-

nistres, des fonctionnaires dégommés, des diplomates au repos, dont le petit nombre leur donne un air d'abandon et d'indéfinissable tristesse.

Parmi les membres de la Chambre des lords, il en est de discutés entre tous : les pairs spirituels. Leur sort paraît d'autant plus précaire, que, durant ces derniers temps, on l'a vu attaqué par ceux-là mêmes qui paraissaient désignés pour le défendre.

« L'idée que le christianisme anglican subirait un préjudice à l'éloignement de la Chambre des lords, écrivait, en 1870, l'évêque de Liverpool, membre de la *Low Church*, me paraît dénuée de fondement. J'ai lu avec la plus grande attention les débats du Parlement depuis vingt-cinq ans, et je n'ai pas pu reconnaître que l'Eglise d'Angleterre ait beaucoup gagné à ce que ses évêques soient pairs temporels. Au contraire on s'est plaint et non sans raison, que dans les débats et dans les votes de la chambre haute, les évêques sont souvent présents quand ils devraient être absents et absents lorsqu'ils devraient être présents. Le peu de bien qu'ils font à la Chambre des lords ne compense certainement pas le mal résultant de leur absence des diocèses et de leur séjour coûteux à Londres. Dans tous les cas, il ne me semble pas nécessaire qu'il y ait plus de cinq évêques au maximum dans le Parlement. »

Est-ce là une déclaration sincère ? Nous y verrions plus volontiers une habileté pour éloigner la suppression de la pairie spirituelle en n'ayant pas l'air de la craindre.

Une partie du clergé d'Angleterre serait assez disposée à jeter par dessus bord l'institution, pensant conjurer par ce sacrifice, la disjonction du spirituel et du temporel. Les gens placés au milieu des choses ne sont pas assez hauts pour les juger sainement. Telle qu'elle existe, la pairie spirituelle est peu nombreuse,

mais, ses vingt-six membres ont une grande force parce qu'ils représentent la partie la plus ancienne de l'Episcopat. En tout ce qu'ils veulent les membres héréditaires sont toujours avec eux. On ne saurait nier l'intime solidarité qui lie les lords spirituels aux temporels, la grande influence que les premiers exercent sur les seconds. Les uns et les autres ont noué d'affectueux rapports aux universités d'Oxford et de Cambridge. L'Episcopat constitue le but d'un grand nombre de puînés. La participation des pairs spirituels aux travaux législatifs est autrement plus efficace que ne le furent jamais notre Pragmatique Sanction de Bourges ou notre Concordat, conventions qui se sont attachées au service du culte ne pouvant intervenir dans ses dogmes. Telle qu'elle est, elle suffirait amplement à écarter tout Kulturkampf.

Ce qui protège surtout la pairie spirituelle contre ceux qui lui reprochent d'inspirer aux gens d'Eglise le goût des honneurs périssables, c'est qu'elle fait partie d'un ensemble de dispositions écrites ou coutumières qui atteignent l'Etat jusque dans ses plus infimes molécules. La disjonction du spirituel et du temporel ne pourrait s'opérer sans de vives douleurs.

Les tories sont unanimement hostiles à la séparation de l'Eglise et de la société civile, au *desestablishment*. Se basant sur la nécessité de protéger la morale, les catholiques, très nombreux, ont toujours soutenu le principe de l'Eglise d'Etat, bien que cette Eglise ne soit pas la leur. Cette séparation a pour elle, l'aile radicale tout entière du parti whig, dont M. Chamberlain est le chef, et la presque totalité de ce parti. Il invoque la liberté des cultes, montre ses heureux résultats aux Etats-Unis. Le peuple est avec lui, surtout parce qu'il croit que les immenses biens du clergé anglican, qu'aucun budget des cultes n'alimente, qui proviennent pour

la plupart de dotations privées, pourraient revenir à l'Etat, juridiquement, en se basant sur une de leurs clauses coutumières : *for the benefit of the people.*

La ligue en faveur du *desestablishment* qui s'est constituée en 1844 : *Society for the liberation of Religion from State-patronage and controle*, place la question sur un terrain solide, établit l'impossibilité de concilier une religion officielle avec un gouvernement libéral, les avantages que l'Eglise retirerait en s'affranchissant de l'Etat, l'Etat en menant seul ses affaires, la difficulté enfin qui s'oppose à conserver un culte privilégié, dans un pays où, comme l'Angleterre, le principal est divisé en un grand nombre de sectes.

Elle a réussi à transporter la bataille dans le domaine pratique. Après avoir profité en 1848 de l'agitation causée par lord John Russell, lors de la nomination du rationaliste docteur Hampden, à l'évêché d'Héreford, le parti libéral tout entier, en 1869, réussit à renverser le ministère tory de Disraëli sur la question de l'abolition de l'Eglise d'Etat en Irlande.

L'année précédente les whigs avaient malgré l'opposition du cabinet, réussi à faire voter cette abolition par les communes. Mis en minorité, il n'en déclara pas moins qu'il garderait le pouvoir. Il se fondait pour déroger ainsi aux règles parlementaires, sur ce fait qu'une réforme électorale venait d'être votée, que les communes ne représentaient plus l'opinion du pays.

Une nouvelle consultation fut donc décidée. Meetings sur meetings se succédèrent. L'agitation devint extrême. Elle était dirigée à travers le pays et à la tribune par Stuart Mill, Gladstone, Brigh, lord Hartington, John Manners, lord Elcho. Malgré la Chambre des lords qui se prononça pour le *statu quo*, défendant ainsi les quatre évêques de l'Eglise établie, qui, chaque année, venaient à tour de rôle en vertu de l'acte d'Union

de 1800 siéger dans son sein, la nation se prononça pour l'abolition, le ministère tomba, l'anglicanisme cessa d'être la religion officielle de l'Irlande.

Le terrain avait été habilement choisi par la ligue. Dans l'Irlande catholique une église d'Etat protestante, était une anomalie. Une pareille Eglise ne peut se défendre que lorsqu'elle s'accorde avec la religion du plus grand nombre. Le bill de 1869 a produit d'heureux résultats. La religion protestante est dirigée depuis, en Irlande, par des Synodes où se rencontrent des laïques et des évêques.

Il est facile de prévoir ce que ces résultat entraîneront de conséquences dans un pays où les précédents conservent un si grand empire. La pairie spirituelle est condamnée. Elle ne se tient encore debout que parce qu'on veut l'accompagner de réformes concomitantes. La pente des idées lui est contraire.

En 1870 l'Eglise a perdu la haute main dans les écoles.

En 1880, elle a cessé de diriger les Universités, s'est vu enlever la faculté de refuser dans les cimetières les dépouilles des non-conformistes, a dû partager avec l'autorité séculière la rédaction des actes de l'état civil.

Chaque année la proposition tendant au *desestablishment* de l'Eglise d'Ecosse est repoussée à une majorité moindre.

Si nous nous sommes étendus longuement sur la pairie spirituelle c'est que nous la considérons comme intimement liée avec l'hérédité législative. Dans certains pays, dont la religion n'admet aucune hiérarchie, nous rencontrerons bien le droit de naissance sans cette pairie, mais, ils sont l'exception. L'un et l'autre reposent sur la reconnaissance de supériorités sociales. Là où ce sentiment s'est maintenu au point de vue humain

il s'est à plus forte raison perpétué au point de vue religieux. C'est la pairie spirituelle qui dans certains pays a survécu à l'héréditaire, sa base offrant une solidité plus grande. Mais, celui qui s'incline sans honte devant de simples mortels dont les propriétés politiques lui font défaut n'hésitera pas à ouvrir aux personnifications les plus élevées de son culte l'accès des assemblées parlementaires.

La pairie spirituelle a subsisté jusqu'à ce jour avec l'hérédité, dans les chambres hautes qui grâce à une naturelle division du pouvoir législatif ont pu traverser les siècles sans modifications sérieuses. Elle y provint en droite ligne de ces gens d'Eglise que nous avons vus admis en Angleterre à côté des barons dans le *Magnum Consilium*, en Hongrie au milieu des Bannerets du Conseil de la Couronne. En ce temps d'ardente foi qui fut le Moyen-Age et vit naître l'*Imitation*, le clergé directeur en toutes choses ne pouvait être absent des assemblées dirigeantes. Il y est demeuré lorsque, selon une loi commune à bien des pays, à côté de l'assemblée unique, d'autres classes se sont émancipées, qu'il a fallu de gré ou de force, leur accorder le droit d'exprimer leurs aspirations dans un nouveau conseil, que ce conseil s'enrichissait des attributions du premier, tantôt dans le calme, tantôt dans la tourmente des révolutions.

La menace qui plane sur la pairie spirituelle, ne serait-ce qu'à cause de l'habitude prise par le peuple en Angleterre de les considérer comme un assemblage indivisible, plane donc aussi sur la pairie héréditaire. Il y a dans le travail qui se fait chez nos voisins d''outre-Manche en faveur de la séparation de l'Eglise et de l'Etat une cause supplémentaire d'affaiblissement pour le droit de naissance.

Lorsque, sur la fin du règne de Charles Ier, l'épiscopat

disparut, la pairie entière, malgré le désir inavoué de Cromwel de s'appuyer sur un pouvoir héréditaire, fut entraînée pendant la durée de son naufrage.

CHAPITRE V

Déclin de l'hérédité législative en Hongrie.

Moins heureuse que le droit de naissance anglais, l'hérédité de Hongrie, malgré les raisons puissantes qui la font apprécier et aimer, n'a pu parvenir jusqu'à nous dans l'intégrité de sa forme primitive.

Sans parler de la réforme électorale de 1848 pour le recrutement de la seconde chambre, qui eut chez les Magnats un contre-coup, analogue à celui du *Reform bill* sur les lords, les Hongrois se sont difficilement résignés au défaut d'assiduité des membres de leur chambre haute.

Ce défaut s'y présentait exagéré par des conditions toutes spéciales.

Les membres ayant le droit de prendre part aux travaux de l'assemblée des Magnats sont excessivement nombreux. On en a compté jusqu'à huit cents. Comme les lords ils prirent l'habitude de ne siéger que rarement, laissant la discussion des affaires à une cin-

quantaine de zélés. Loin de s'en offenser, on trouva, à Pesth, la chose naturelle. On avait pris l'habitude de considérer avant tout, la Chambre des Magnats, comme une sorte de Panthéon des gloires transleithanes. On était fier de pouvoir y compter les Batthyani, les Esterhazy, les Apponyi, les Zichy. Le dualisme fonctionnait depuis quelques années. La constitution historique du royaume de Saint-Etienne pouvait faire ses preuves maintenant en toute liberté. Il était intéressant de savoir comment à la première question intérieure vraiment irritante la Table des Magnats se comporterait.

La Hongrie n'a pas attendu les ouvrages d'un pamphlétaire en renom pour se préoccuper vivement de la question sémite. Comme partout, il y a chez elle l'israélite riche, arrivé, l'israélite pauvre, actif. Le premier est parvenu à acheter d'immenses terres, à arrondir de grands domaines, qui ont excité la jalousie de ceux dont ils étaient autrefois la propriété exclusive. Comme le Piémontais, dans certaines parties du midi de la France, le juif pauvre s'est assuré du travail en cédant sa main-d'œuvre au prix le plus bas. Il s'est attiré la sympathie des propriétaires auxquels il faut calculer juste, vu par eux employé de préférence.

Les choses en étaient là, lorsque M. Tisza s'avisa de présenter un projet de loi autorisant les mariages entre sémites et magyars.

Les représentants de la propriété foncière, moyenne et inférieure, l'accueillirent avec joie. Tout ce qui était de nature à attirer les juifs dans le pays devait faciliter leur exploitation. Ils se firent les défenseurs des unions mixtes à la seconde chambre où ils avaient la majorité. Restait à triompher de l'hostilité des Magnats. Plus désintéressés à cause de leurs grandes fortunes, plus ac-

cessibles aux inimitiés de races et aux suggestions des évêques qui siégeaient parmi eux, ils se refusaient formellement à voter le projet, heureux peut-être de tenir M. Tisza en échec. Le ministre n'en était pas inquiet à vrai dire. Qu'était-ce, dans un pays aussi fougueux que la Hongrie, que l'opposition de quelques hommes? Il ne doutait point d'en venir facilement à bout.

Quel ne fut pas son étonnement de voir soudain de tous les côtés du royaume de Saint-Etienne, accourir à la Table des Magnats, des hommes à noms connus, mais, à figures oubliées ! On avait battu le ban et l'arrière ban, procédé à une mobilisation en masse. Il faut songer à ce que, même lorsqu'elles se présentent séparément, les questions religieuses, celles touchant les intérêts journaliers, et l'exercice des prérogatives ministérielles soulèvent de passions, pour se faire une idée de l'agitation que devait engendrer un projet où toutes se trouvaient réunies.

M. Tisza ne se laissa pas intimider en voyant la Table des Magnats le repousser deux fois. Il affecta de traiter cette montagne imprévue comme les chaînes mouvantes d'un désert. A Szegedin, il prononça, en demandant la réforme de la chambre haute, le discours que M. Gladstone aurait peut-être lancé contre les lords s'ils ne s'étaient pas décidés à lui accorder l'extension du droit de suffrage.

Il faut bien qu'en Hongrie le patriotisme apparaisse toujours par certains côtés.

Un certain nombre de seigneurs autrichiens, possesseurs de fiefs en Transleithanie, étaient en même temps membres de la Table des Magnats et de la chambre haute cisleithane. Hostiles aux sentiments magyars ils s'étaient vus l'objet d'une haine féroce. M. Tisza n'eut qu'à les désigner du doigt pour rendre populaire son projet de réorganisation.

Il a abouti en 1885.

Il ne faut pas s'étonner d'y rencontrer une clause interdisant d'être en même temps membre des chambres hautes de Pesth et de Vienne, mettant en demeure les Magnats qui étaient seigneurs de la première assemblée autrichienne de se prononcer dans les six mois.

A la faveur de ce laisser-passer M. Tisza put, à son gré, remanier la première Table de Hongrie. Sa réforme a compris trois modifications importantes.

Introduction d'un certain nombre de ces pairs à vie que, malgré tous ses efforts, Palmerston ne put réussir à faire adopter par le libéralisme anglais. Trente devaient être nommés immédiatement par le roi sur la présentation du conseil des ministres. Cinq nouveaux seraient désignés chaque année jusqu'à la réalisation d'un nombre limité.

Cette innovation allait permettre à l'esprit fusionniste de rattraper ce que lui ferait perdre la suppression des Autrichiens membres de la Table des Magnats. Le roi de Hongrie, appelé à faire les nominations, est, par un cumul semblable à celui que nous avons indiqué chez le roi de Prusse, en même temps empereur d'Autriche. Bien qu'il ne puisse choisir que des Hongrois, que ceux-ci doivent lui être présentés par le cabinet cisleithan, sa volonté pourra toujours, sur les cinquante membres qu'elle aura à nommer, se faire une aussi large place à la Chambre des Magnats que celle qu'elle y possédait au moyen des pairs communs aux deux royaumes et dont le nombre était beaucoup plus restreint. M. Tisza a-t-il voulu ménager à la fois les partisans de l'empire unitaire et ceux de la Hongrie indépendante, en faisant à l'avantage des uns une réforme que les autres croyaient profitable? Les Magyars ne l'ont pas jugé ainsi. Ils ont cru voir quelques chances de

loyalisme dans le remplacement par l'empereur d'hommes obstinément hostiles aux aspirations de la patrie hongroise.

La seconde réforme a eu pour but de concilier la pairie spirituelle avec la liberté des cultes proclamée en 1848. Jusque là les dignitaires des églises catholiques, latines et grecques, avaient seuls leurs entrées à la Table des Magnats. M. Tisza, suivant son programme libéral, y a introduit les chefs des Réformistes et des Luthériens. Cette adjonction a complété le caractère très moderne de la pairie spirituelle en Hongrie. Là, plus de religion d'Etat comme en Angleterre, mais cette idée large que toute croyance qui bride les passions, repousse les mauvais penchants doit être encouragée par la société qu'elle épure. Quel meilleur moyen d'accomplir cette protection que d'étendre le droit de siéger à la première chambre aux principaux ministres des différents cultes ?

Reste à connaître le procédé imaginé par M. Tisza pour porter un coup vengeur aux hommes accourus en une gigantesque levée contre lui.

Pouvait-il supprimer le droit de naissance ? Il n'y songea même pas. Si le caractère légendaire de l'hérédité magyare ne l'a point protégée contre une réorganisation, il s'opposait absolument à ce que l'on osât penser à la détruire. Bien plus, le mode de rajeunissement employé par le ministère libéral est la preuve frappante de l'intense vitalité de cette institution. Pour que le nombre des Magnats demeurât à l'avenir moins variable, il écarta tous ceux auxquels leur fortune, quoique défendant de venir s'exposer aux entraînements de la capitale et de siéger d'une manière continue à la première Table, permet cependant de s'y précipiter lors d'un appel suprême adressé à leurs convictions ou à leurs intérêts.

Dans ce but M. Tisza obtint que nul ne pourrait être membre héréditaire de la haute assemblée s'il ne payait au moins une contribution foncière annuelle de 3,000 florins. Mais, voici où gît la grande originalité de l'idée. Lorsque les Magnats cessent de payer cette somme, leur droit n'est pas éteint, il dort. A la première justification, dans la suite, qu'ils auront versé l'impôt déterminé ils pourront revenir à la Diète prendre la place de leur famille. Ce n'est donc point l'hérédité qui a été supprimée dans l'intervalle, mais le droit qui en découlait. L'indigence aurait pu s'abattre momentanément sur des noms chers à tous les Hongrois. Il fallait qu'un irréparable oubli ne put ensevelir les fastes glorieux dont ils servent la mémoire. Juger l'hérédité assez forte pour perpétuer son droit, même alors qu'elle est invisible, n'est-ce pas le plus grand hommage que l'on puisse lui rendre ? Elle travaille pour les Magnats dans l'ombre de sa pauvreté, les ramènera à Pesth dès que la fortune aura rendu sa maison plus prospère.

Cette conception a un caractère plus profond que l'on aurait été en droit de l'attendre du dépit d'un homme d'Etat. Elle a tenu compte de l'augmentation générale de la fortune mobilière et voulu que ceux qui continueraient à représenter la terre vinssent non plus au nom d'une suzeraineté à laquelle les révolutions avaient enlevé sa force, mais, armés de ces ressources pécuniaires qui sont la vraie énergie du temps, et procurent les prérogatives que le sol n'engendre plus.

La réforme de M. Tisza a été utile. Elle a su regarder ce qu'il fallait voir. Il a été bien inspiré en refusant de faire de la première assemblée la représentante des comitats, de restreindre l'hérédité à la ligne collatérale, de déclarer le droit de naissance éteint lors-

qu'il ne trouverait plus personne à qui se transmettre, au lieu de la laisser revivre sans cesse chez des titulaires de parenté éloignée.

A chaque vacance on proposait d'appeler un comitat à se prononcer sur le titulaire du siège, et de le livrer à ses suffrages.

Ainsi, tandis que l'hérédité mourait de sa belle mort, sans léser aucun droit acquis, on s'acheminerait lentement vers une organisation fédérale semblable à celle de la Suisse ou des Etats-Unis.

Quant à la possibilité d'utiliser les comitats comme base sénatoriale, rien à dire. Le comitat est plus qu'une fraction administrative, c'est une division historique, un petit Etat dans le grand. Avant 1848, il choisissait les membres de la seconde chambre. Aujourd'hui, ceux-ci sont élus proportionnellement à la population. Il n'intervient donc plus dans le recrutement du Parlement hongrois. On pourrait fort bien lui rendre sa représentation. Il y a déjà, à la Table des Magnats, quelques membres élus dont nous avons jugé inutile de parler, parce que pour eux, comme pour les lords représentants d'Ecosse et d'Irlande, l'élection résultant de la force majeure, ils n'amoindrissent en aucune manière l'économie de la première assemblée hongroise. Ce sont les représentants choisis par la Diète de Croatie,pays, qui constitue au sud du territoire magyar un ardent foyer slave. La généralisation de ce système en adoucissant le choc intérieur des races pourrait peut-être aboutir à un heureux apaisement dans la politique extérieure de la Hongrie.

Mais, n'y aurait-il pas comme une véritable éclipse de la première chambre durant toute la période transitoire? L'esprit du système fédératif, met au Sénat toutes les fractions territoriales, avec une valeur équivalente, pour qu'elles puissent se tenir mutuellement en

balance, défendre leur intégrité. Ici, pendant longtemps on aurait des comitats représentés, d'autres qui ne le seraient point. Les premiers se hâteraient de profiter du silence forcé des seconds pour solutionner à leur profit toutes les questions d'intérêts pendantes. On entendrait des protestations sourdes. On sentirait des frémissements de révolte qui pourraient bien finir par le renversement de la constitution tout entière. Et Dieu sait combien une constitution nouvelle serait difficile à établir en Hongrie !

Et puis, cette période transitoire, combien de temps durerait-elle ? Qui peut dire si les Magnats s'éteindraient vite, ou si, comme dans les contes de fées, ils auraient beaucoup d'enfants ? Lorsque le système vers lequel on voudrait marcher, serait en mesure de fonctionner, il ne répondrait peut-être plus du tout aux nécessités du temps. La chambre haute comitale se trouverait en face d'une seconde assemblée ne ressemblant nullement à celle d'aujourd'hui.

CHAPTIRE VI

Procédés employés pour moderniser l'hérédité

Dans le déclin de l'hérédité législative, — déclin dont nous avons exposé les causes supérieures, — quels sont les procédés tentés pour la remettre d'accord avec la situation économique et sociale ?

Certains pays ont cru la sauver par l'introduction parallèle, dans leurs chambres hautes, de modes de recrutement plus modernes. D'autres, ont taillé l'arbre pour lui donner de la force, déclaré le droit de naissance éteint dès que les pairs héréditaires n'auraient plus de descendants en ligne directe, mesure destinée à empêcher les prérogatives de la pairie, de demeurer l'apanage exclusif de quelques familles, à lui attirer au moins les sympathies de ceux qu'elle serait éventuellement appelée à distinguer un jour.

La coexistence de plusieurs principes recruteurs fait le fonds de la réforme de M. Tisza. Sauf en Angleterre, où nous avons montré que ce qui paraissait une diffé-

rence de principe n'était qu'une différence obligatoire de procédé, on a recouru à ce système dans toutes les autres chambres hautes où le droit de naissance est encore employé, tant dans les premières assemblées des Etats de l'Empire allemand, que dans la Chambre des seigneurs d'Autriche, les Sénats du Japon, d'Espagne et de Portugal.

Cette mise en présence de plusieurs principes a permis de faire à côté de l'aristocratie de naissance, une place aux aristocraties nouvelles, à celle de l'argent résultat du développement de la fortune mobilière, à celle du talent, fruit d'un plus grand respect de l'intelligence, et simplement aux favoris du nombre, en amadouant les impatiences démocratiques. Grâce à elle, on a pu accueillir dans la composition des chambres hautes un certain nombre d'idées nouvelles, sans déposséder entièrement les anciennes. De plus, le Sénat devant se prononcer entre des pouvoirs dont ces principes multiples étaient la base, on a pu avec logique, employer à son égard, la règle des tribunaux d'arbitrage, en y introduisant des hommes leur empruntant eux-mêmes leur autorité.

La faiblesse de pareilles chambres est que rarement elles ont pu être pénétrées par cet esprit de système, dont l'absence est aussi nuisible à une institution que son exagération même. Dans des pays, où on n'aime pas à rompre brusquement avec le passé, elles ont été le résultat de rajouts successifs, durant la suite desquels ont s'est préoccupé moins de les composer, de la réunion de tous les principes entre lesquels elles auraient à prononcer, en fixant à ces principes une place invariable ou proportionnelle à leur puissance dans l'organisation constitutionnelle, que de faire de la politique au jour le jour et de répondre aux nécessités les plus pressantes. On peut d'ailleurs demander à des

tribunaux d'arbitrages des services impossibles à une assemblée politique. Dans ces tribunaux on met des hommes de provenances opposées afin de sauvegarder, par cette multiplicité même, l'application de textes, définis et arrêtés d'avance. Pour être justes ils n'ont qu'à en rechercher l'esprit et la lettre. Dans une assemblée politique rien de fixe, chacun voit des vérités différentes. Ce qui est erreur en deçà est vérité au-delà des centres.

L'introduction dans les chambres hautes de principes en désaccord à eu partout, pour résultat, de transporter la lutte dans leur sein, sans l'apaiser au dehors. Le fonctionnement régulier des constitutions aurait voulu qu'elle vînt expirer à leur porte. Lorsque deux hommes sont ennemis, on fait en sorte qu'ils ne se rencontrent point. Dans les chambres mixtes on a provoqué tout juste le contraire, on s'est arrangé pour qu'ils se heurtent infailliblement. Les principes que l'on essayait de concilier y ont créé des camps supplémentaires. Plus ils étaient contradictoires et plus les divisions sont devenues irrémédiables.

La bigarrure de ces assemblées polychromes n'a rien, ne peut rien avoir de durable, parce qu'elles consacrent l'état de guerre et que rien n'est changeant comme lui. On a cru agir sagement en passant du simple au mixte, dans les chambres hautes autrefois basées sur l'hérédité. Leur retour à la simplicité n'est qu'une affaire de temps. Mais, cette simplicité ne s'opérera sûrement pas au profit du droit de naissance. Il en est des principes qui conduisent les hommes au pouvoir, comme de ces hommes eux-mêmes, rien ne leur devient plus difficile que de se relever.

Pour des raisons ou pour d'autres, cette hérédité se maintient, d'ailleurs, encore solidement dans beaucoup

des pays qui ont introduit de nouveaux ingrédients dans leurs chambres hautes. Il n'y a, pour s'en assurer, qu'à regarder la Chambre des seigneurs de Berlin.

CHAPITRE VII

Comment l'hérédité existe encore en Prusse, en Bavière, en Wurtemberg, dans le Grand-Duché de Bade et la Saxe

En Angleterre et en Hongrie, le maintien de l'hérédité, malgré des transformations profondes, provient, là, de la communauté d'intérêts qui, au début, lia l'aristocratie et le peuple, là, de leur identification. En Prusse, elle vit non pour avoir combattu le pouvoir royal, mais, pour avoir su lui demander un appui.

Créer pour ainsi dire, en deux siècles, un Etat puissant, lui fournir une suite ininterrompue de souverains jaloux de sa gloire, d'hommes éclairés, l'élever enfin par la conquête et la ruse à la direction d'une confédération dans laquelle son influence s'était longtemps perdue, telle a été l'œuvre nationale et patriotique de la maison de Hohenzollern. Elle a su s'y donner corps et âme, jetant dans le creuset d'où devait sortir la grandeur prussienne, en même temps que son esprit organisateur, la rude originalité de la plupart de ses membres. Tous ont eu des figures nettes, intéressantes,

faciles à fixer dans l'imagination du peuple, un caractère vigoureusement dessiné. Il suffit d'entendre raconter ses démêlés avec son fils, son amour pour ses grenadiers géants de Poméranie, pour connaître ce souverain brutal qui fut Frédéric-Guillaume. Le correspondant de Voltaire est, et demeurera, éternellement le type du roi philosophe, et du mausolée de Charlottenbourg monte l'ombre touchante de la belle reine Louise luttant contre l'envahissement.

Certes, il est d'autres pays, où les monarchies ont fait les nations sur lesquelles elles devaient commander. Ici, les souvenirs sont plus récents, la chose s'est accomplie plus près, plus vite. Le peuple prussien peut la toucher presque.

Lorsque les souverains pratiquent avec des aptitudes et des connaissances suffisantes l'art du gouvernement, on oublie promptement les dangers de leur puissance. Aux environs de 1845, le parti conservateur pouvait encore écrire dans ses manifestes :

« Le roi est un père pour le peuple. Est-il nécessaire que le père de famille partage avec ses fils le gouvernement domestique ? Conviendrait-il que ses enfants exigeassent des garanties contre le gouvernement paternel ? »

Ce qui équivaut à cette exclamation de Streckfuss : « La maison de Hohenzollern, vaut pour la Prusse, une charte et une république. »

C'est parce que beaucoup l'ont pensé qu'il est difficile d'imaginer un gouvernement moins tempéré que ne le fut pendant longtemps celui de cette maison. Effacée par son éclat, la noblesse prussienne s'est abandonnée à la dévotion de princes contre lesquels la lutte aurait été impossible. Chez elle tout fils reste ce qu'était le père. On la considère comme une qualité indélébile du sang. Elle forme une caste, à part, méprisant le peuple.

Le peuple, le lui rend surabondamment. Il aime à raconter le soir, au coin du feu, pendant les nuits d'hiver, ces émouvants récits, où quelque seigneur héroïque combat des monstres et dissipe le charme des fées. Mais, il s'y intéresse parce qu'ils lui fournissent de fortes émotions. Il ne recherche en eux ni des patriotes ni des précurseurs. Il ne voit que l'homme aux prises avec l'adversité, incarnant des passions impérissables, sous un vêtement primitif qui plaît à son âme naïve. Il se les représente isolés dans leurs burgs, n'ayant au-dessous d'eux que des rochers et de noirs sapins, pour compagnons que des soldats. Ils n'ont jamais été mêlés au chauvinisme autrement que par une renaissance artistique qui lui a emprunté ses plus vigoureux effets.

Aussi, bien que très inquiet du sort des héros des *Niebelungen*, le peuple de Prusse s'est empressé, dès qu'il l'a pu, de dépouiller de leurs privilèges, les seigneurs d'Outre-Rhin. Dès 1807, l'égalité de tous les citoyens devant la loi commence à poindre. En 1850, l'article 4 de la Constitution achève le nivellement commencé.

Pour se défendre contre toutes les haines qu'elle avait soulevées, la noblesse prussienne ne pouvait trouver refuge que dans l'amour sans bornes de la nation pour ses souverains. Elle leur a apporté cette obéissance passive qui est un des signes distinctifs du caractère teuton, se rattrapant de cette servilité par une arrogance blessante, un dédain injurieux pour tout ce qui n'est pas bien né.

Mais, eux, que pouvaient-ils en faire? Il fallait lui trouver une utilisation qui la satisfît, leur profitât, et n'éveillât point le mécontentement du peuple dont ils tenaient à conserver l'affection. Si l'on songe que nous sommes dans un pays de militarisme à outrance, où

même à l'heure qu'il est, pour être éligible à la chambre des députés, il faut justifier de trois ans de service actif, la solution ne se fera pas attendre. A ces hommes dont ils étaient sûrs, qu'ils tenaient par la nécessité, les rois de Prusse allaient confier l'armée. Ils leur ont ouvert les casernes, réservé pendant longtemps l'honneur exclusif des grades.

En fait de hiérarchie, la nation ne voulait admettre que la hiérarchie militaire. L'absorption par celle-ci de la hiérarchie civile, l'a sauvée. Aujourd'hui encore, malgré de profondes transformations, la noblesse a conservé la moitié des commandements des troupes du royaume.

Cette aristocratie militaire, amoindrie par la perte de ses privilèges, ouverte en droit, mais, murée dans son irréductible esprit de caste, qu'on l'assemble, qu'on lui assigne pour lieu de réunion une salle parlementaire, où ses votes dépendront du souverain comme des exercices exécutés sur un terrain de manœuvre et l'on aura la Chambre des seigneurs de Prusse. Incapable de fournir un vote libre, elle n'a montré qu'une fois quelques oppositions. Il a même fallu alors nommer un certain nombre de nouveaux seigneurs. Mais, que l'on ne croit point qu'il se soit agi de quelque grand principe à sauvegarder. Si les membres de la chambre haute ce sont, en cette occasion, séparés du roi, ils sont demeurés fidèles à leur intérêt personnel. On voulait leur faire adopter un projet qui, dans les provinces et les cercles, diminuait l'influence de la noblesse, en opérant d'une manière plus populaire le recrutement des assemblées locales.

Telle qu'elle est, la Chambre des seigneurs de Prusse fait l'effet d'un gros mannequin, d'un épouvantail, dressé pour effrayer les moineaux agitateurs. Approchons-nous et nous reconnaîtrons vite que der-

rière ce simulacre d'assemblée, il n'y a qu'une chose : le pouvoir sans borne des Hohenzollern.

Les membres héréditaires forment deux catégories à la Chambre des seigneurs.

La première comprend les descendants de ving-huit familles privilégiées. Ce sont celles des *Standesherren*, princes ou comtes du Saint-Empire. Elles fournissaient chacune un petit souverain, heureux chez lui, et ne dépendant que de l'empereur d'Allemagne. C'était pour la Prusse, au moment où elle travaillait à accroître son territoire, un moyen indiqué de s'agrandir. Elle n'y a point failli. Le tout était de savoir choisir la bonne heure. Elle se les est appropriés à des dates échelonnées dès qu'un prétexte se présentait. Pour couvrir son larcin elle s'est servie d'un euphémisme germanique qui est une trouvaille. Elle a dit que ces familles seraient *médiatisées*, ce qui signifiait qu'elles dépendraient de la Prusse, au lieu, comme autrefois, d'obéir directement à l'empereur.

Tout en faisant subir à ces vingt-huit petits souverains, la transformation, toujours assez peu agréable de maîtres en sujets, les Hohenzollern, pour que le changement eût lieu le moins douloureusement possible, ont consenti à inscrire dans les actes de médiatisation, le maintien de quelques-uns de leurs anciens privilèges, illusoires vestiges de la souveraineté qu'ils venaient de perdre. Dans les Eglises on a continué à prier pour eux, comme on implore le ciel en faveur des monarques qui veillent sur le sort des Etats. Lorsqu'ils parcourent les rues, ils ont le droit de se faire accompagner par une escorte caracollante, comme si cette garde avait été levée au hasard au sein d'une armée nombreuse. Ils sont exempts du service militaire, bien que personne ne le leur doive, des impôts directs et des droits de succession, bien qu'ils ne puissent plus les réclamer eux-mêmes.

Si les *Standesherren* jouissent de l'encens, des cavalcades, font des économies aux dépens du fisc, il manque à leurs privilèges l'assentiment populaire. Les démocrates berlinois en sont choqués. En 1883, une commission de la Chambre des députés a protesté contre la dispense d'impôts, dont profitent les chefs des familles médiatisées, et en a demandé l'abrogation. Déjà, on ose, sur certains points modifier, par voies législatives, les promesses inscrites dans les actes médiatisateurs. Le temps est proche où ces malheureux petits fils de la Grande Duchesse, n'auront d'autre ressource que de se confier au souverain et de tirer de lui quelques concessions en échange de leur puissance législative, comme ils obtinrent celle-ci lorsqu'ils se résignèrent au sacrifice de leur autorité temporelle.

Les autres membres héréditaires de la Chambre des seigneurs sont ceux à la famille desquels le roi a conféré le droit d'y venir siéger par le fait seul de la naissance. Réunis aux *Standesherren* ils forment à peu près le tiers de la haute assemblée prussienne.

Le reste est nommé par le roi, et à vie. Ces nominations lui permettent de triturer la chambre à sa guise. Les membres de la famille royale n'ont même pas le droit d'y venir siéger, eux qui sont si près de la souveraineté effective, comme les *Standesherren* qui en sont si loin. Il faut pour leur ouvrir les portes une désignation spéciale. Tandis que les chefs des familles médiatisées devaient faire preuve d'une docilité obligée, les rois de Prusse ont craint qu'il se trouvât dans leur parenté quelque duc d'Orléans, sachant s'appuyer sur ses attaches avec le souverain, pour plus aisément le combattre.

Les nominations se font sur la présentation de certains groupements dont, en temps ordinaire, le roi ac-

cepte le choix. Ils représentent cette organisation corporative de la société que nous avons déjà rencontrée en Angleterre et en Hongrie.

Dans ce mélange de la nomination et de la présentation, de l'esprit centralisateur et de l'esprit corporatif, il faut voir une empreinte du passage, au début de ce siècle, de deux grands ministres dans le gouvernement de la Prusse : Stein et Hardenberg. Tous deux nourrissaient de larges idées humanitaires, ont accompli des réformes d'un inappréciable prix. L'un, a assuré la libre circulation de la propriété foncière, l'indépendance des villes, aboli le servage ; l'autre, ouvert à tous, les emplois, déclaré les citoyens égaux devant l'impôt. Mais, le premier croyait que le meilleur moyen de rendre sa patrie prospère était d'assurer l'entier développement de ses agrégats historiques et géographiques, d'en instituer partout la représentation. L'autre rêvait au contraire de tout ramener à la simplicité, de tout bureaucratiser selon la méthode de son contemporain Bonaparte, pour qui il professait une admiration des plus vives. Le sillage laissé en arrière par de vigoureuses intelligences est long à disparaître. Les idées de Stein et de Hardenberg expliquent, d'une manière générale, les tendances simultanées de la Prusse à encourager les vieux groupements corporatifs, et à laisser le souverain ramener toutes choses à la mesure de ses dix doigts, d'une manière particulière, la rencontre de ces deux tendances dans la composition de la Chambre des seigneurs actuelle.

Les agrégats qui présentent leurs candidats au roi sont le chapitre des trois cathédrales, les neuf universités et certains conseils municipaux qu'il possède le droit exorbitant de désigner à sa guise.

Il fallait en outre, accorder une place plus grande, que celle obtenue par l'hérédité, à l'aristocratie. Le

droit germanique ancien fut un des agents les plus puissants de la souveraineté territoriale. Il a résisté aux Pandectes, et à leur doctrine sur l'autorité illimitée des princes. Dans ce pays où la noblesse se rendait si impopulaire, où la main royale se créait une puissance absolue, il a maintenu à la propriété foncière, malgré les transformations subies, quelque chose de sa vertu primitive à faire sortir du sol les détenteurs de l'autorité.

Aussi, nulle part l'esprit nouveau s'abattant sur l'œuvre du passé n'a produit une pareille débacle, un enchevêtrement de principes plus visible. Nous trouvons bien l'aristocratie territoriale revêtue vis-à-vis du souverain du droit de présentation, mais, la richesse immobilière, en tant que richesse, s'est fait à ses côtés une large trouée. Le droit des comtes possesseurs de biens nobles, est partagé par les possesseurs, quels qu'ils soient, de biens nobles, objets, depuis cinquante ans, d'un fidéicommis ou d'un majorat, et par tous les propriétaires investis par le roi de la faculté de prendre part à la désignation des candidats. Ce n'est donc plus le vieux principe féodal qui donne à la terre la puissance d'anoblir son possesseur, mais, une permission, octroyée à ceux pour qui la disparition des privilèges a été une victoire et non une perte, de se faire eux-mêmes des fiefs, devant permettre leur avènement comme aristocratie politique.

L'honneur est grand pour eux, intéressant au point de vue de l'évolution historique des chambres hautes. Il ne représente rien de consistant. A côté des seigneurs issus du droit de présentation le roi possède celui d'introduire à la chambre haute le nombre de membres qu'il lui plaît, par le seul effet de sa volonté.

D'autres constitutions ont eu le tort de ne voir que l'heure de leur naissance, n'ont pas prévu quels faits

viendraient étendre ou rétrécir les conditions premières de leur établissement en un monde où tout change. La constitution de la Chambre des seigneurs de Prusse, elle, se distingue par une prudence qui frise la poltronnerie. Le pouvoir royal n'a pas jugé que deux précautions valent mieux qu'une, il en a établi toute une série, véritable échelle de Jacob.

En résumé, on a pris pour base les familles médiatisées, les représentants de la grande propriété, mais, en accueillant seulement pour la forme ces universités qui sont l'honneur de l'Allemagne, et par qui l'on redoutait de voir transporter à la tribune les hardiesses spéculatives de la chaire. On a pris les princes de la famille royale, mais, on a réservé au chef de cette famille le droit de les désigner nominalement. D'ailleurs, il ne faut pas être trop généreux, l'hérédité ne représentera qu'un tiers de l'assemblée, pour le reste le droit de présentation suffira.

Les choses iront bien, tant qu'ils seront soumis. On apportera toutes sortes de délicatesses afin de leur laisser croire à une participation effective à la puissance souveraine. Le roi ratifiera rigoureusement leurs préférences. Ces préférences tendent-elles à devenir blessantes, dangereuses ? Il n'aura qu'à exiger une présentation nouvelle. L'élément corporatif n'a pas semblé lui-même malgré le grand âge de ses groupements une garantie conservatrice suffisante. Les villes sont des centres turbulents vis-à-vis desquels il faut être armés. Le roi choisira lui-même les conseils municipaux à investir du droit de présentation. Et comme si tout cela ne suffisait pas, à la moindre alarme, il n'aurait qu'à noyer la rebellion, à ouvrir les grandes écluses en mettant à la Chambre des seigneurs, pour leur vie durant, autant de membres que bon lui semblera.

Cette organisation porte la trace des événements au milieu desquels elle a vu le jour.

C'était vers le milieu de ce siècle, sous le règne de Frédéric-Guillaume IV, père de feu l'empereur Guillaume qui lui succéda. Beau parleur, il eut la naïveté de croire qu'en notre temps de démocratie envahissante, un souverain peut encore régner en convoquant d'intermittentes assemblées, que, résignées à ne point les voir suivis, elles se contenteront de lui adresser d'obséquieux conseils.

Durant le cours de l'année 1847 il réunit auprès de lui les délégués des diètes provinciales, et les divisa en deux chambres, la *Curie des seigneurs*, et celle des *Trois-Etats*, où à côté des chevaliers, on voyait figurer les représentants des villes et des communes. C'est sur ces fascines que vinrent tomber les étincelles de notre Révolution de février.

On ne réclama point des changements généraux, mais, seulement ce qui était plus sage la mise au point des institutions que la Prusse possédait. Ces appelés de Guillaume à qui le roi avait dit : « Je ne vous aurais jamais mandé si j'avais pu croire un instant que vous songeriez à jouer le rôle de soi-disant représentants du peuple » demandèrent une réforme électorale, des sessions périodiques, des droits plus réels. La nation se souleva pour leur montrer qu'elle était avec eux. Le 18 mars 1848 on obtint le renvoi des ministres, la promesse d'une constitution et d'une assemblée nationale. Devant la clameur populaire Frédéric dut paraître à son balcon et saluer les cadavres des citoyens qui s'étaient fait tuer en l'attaquant.

Il fallait tenir. La conduite du souverain manqua de crânerie, non de souplesse. A un peuple soulevé, le plus habile n'est-il pas d'accorder tout ce qu'il demande avec une apparente gaieté, pour pouvoir tout reprendre au moment de l'oubli, suite inévitable des prompts triomphes ?

Frédéric-Guillaume ne dit mot pendant qu'on lui organisait une chambre haute recrutée par le droit de suffrage.

Les membres devaient en être élus par les représentants des cercles, des districts, et des provinces.

Derrière ces dénominations la grande propriété triomphait, parce que tant , dans les cercles que dans les districts , dans les districts que dans les provinces, c'était elle qui détenait les dignités. Les Universités et les bourgmestres des villes les plus importantes faisaient, à ce qu'il paraît, déjà peur, même en temps de révolution. La proposition de les introduire à la chambre haute souleva des tempêtes.

Ce ne devait être qu'une rapide vision.

En 1849, lorsque les agitations commençaient à se calmer, le gouvernement changea peu à peu le projet voté par le Landtag constituant. Il demanda que quatre-vingt-dix membres fussent élus par les contribuables les plus imposés et trente par les conseils municipaux des grandes villes, exigea en même temps que 120 sièges fussent laissés aux familles de la haute noblesse à qui le roi accorderait l'hérédité législative et aux hommes qu'il désignerait comme membres à vie.

Ainsi on s'acheminait vers la chambre haute actuelle. Le projet intermédiaire de 1849 enlevait la moitié des sièges à l'élection pour les attribuer partie au roi, partie à la noblesse enrégimentée.

Quatre ans plus tard, lors du vote de la loi de 1853, on admit sans sourciller que l'organisation de la Chambre des seigneurs serait réservée au souverain qui la formerait par voie d'ordonnance. La nation ne faisait pas il est vrai au roi une cession illimitée de son droit constituant en ce qui concerne la première assemblée de Prusse. La même loi du 7 mai disait que l'ordonnance attendue ne pourrait être modifiée que légis-

lativement. Mais, qu'importait à la monarchie prussienne ? Les besoins de ses souverains futurs, ne devaient rien avoir de comparable avec la crise qu'elle venait de traverser, et tout portait à croire que les armes qu'on lui laissait la liberté de se fourbir au Parlement pourraient lui servir longtemps encore. L'ordonnance en question porte la date du 12 octobre 1854. C'est elle qui régit encore la Chambre des seigneurs.

Cette chambre qui provoqua chez le souverain tant de craintes, tant de ruses, n'aurait pas eu une existence aussi longue si ses prévisions s'étaient réalisées. Destinée à tenir tête à une assemblée démocratique elle regardait trop du côté cour alors que sa façade aurait dû être tournée du côté peuple.

L'œil d'aigle de M. de Bismarck le vit. Lorsque Guillaume, docile aux inspirations du parti féodal, appela auprès de lui l'ancien ambassadeur pour l'aider dans sa lutte terrible (1861-1864) contre les représentants du peuple et leur représentant M. de Grabow, lorsque prorogée, dissoute la Chambre fut revenue à une immense majorité, se déclarant résolue comme auparavant à rejeter les budgets et tous les projets de loi qu'on lui présenterait tant qu'on ne lui aurait pas concédé le droit de réunion et la liberté de la presse, que M. de Bismarck eut réalisé le tour de force invraisemblable de procurer à un peuple qui ne pouvait se dominer lui-même la domination d'un vaste empire. les organes de la nouvelle Confédération Germanique ont sauvé les institutions de la Prusse et surtout celle qui était la plus exposée à périr : la Chambre des seigneurs.

Si jusqu'en 1866 on s'est intéressé, passionnément, dans le royaume aux débats de la Chambre des seigneurs et de la Chambre des députés, c'est parce qu'on savait que rien d'important ne pourrait se faire sans

elles, et qu'en définitive leurs membres avaient été soumis à un baptême démocratique, inconnu pour les hommes de l'ancienne Diète. Aujourd'hui tandis que M. de Bismarck a imaginé de faire élire le Reichtag fédéral par le suffrage universel, la Prusse continue à nommer ses députés en une élection à deux degrés, comme avant 1866. De même que le fleuve se précipite là où la pente est plus rapide, la lutte — bien préférable à l'oubli pour les institutions — ne va plus à la seconde chambre du royaume, mais à celle de l'Empire. C'est là que nationaux libéraux, conservateurs, progressistes, membres du centre, socialistes, livrent journellement leurs plus émouvants combats, là que les travailleurs voient sortir de hardis essais d'intervention de l'Etat destinés à les protéger contre les accidents, le chômage, la vieillesse. Les deux chambres prussiennes entre lesquelles n'existent plus la plupart des irritantes causes de désunion d'antan, vivent sur un pied relativement paisible. La Prusse ne saurait voir en elle que la conséquence d'un particularisme , qu'elle s'est donné comme objectif d'amoindrir chaque jour. Elles sont comme deux blessés qui retirés à l'écart écoutent au loin le bruit du combat. On parle à peine de la Chambre des Seigneurs *Unter den Linden*. Le placide lecteur de la *Berlinertagenblat* ou de la *Gazette de l'Allemagne du Nord* n'y songe que lorsque sa rubrique frappe inopinément ses yeux. Elle n'excite plus chez lui que de la curiosité, et ne saurait prétendre à sa haine.

Il n'en est pas de même des chambres hautes dans les autres Etats de l'Empire.

Hardenberg n'a pas apporté au développement de l'Allemagne historique l'entrave de ses idées centralisatrices. Les unités corporatives, les ordres, réunions traditionnelles ou raisonnées d'hommes ayant les mêmes intérêts, les mêmes droits, les mêmes besoins, les

mêmes privilèges, groupements séculaires, enfantés en plein Moyen-Age, ont trouvé, dans les Chambres des seigneurs, des organes indiqués. Lorsque les théories constitutionnelles modernes ont été acceptées, elles ne se sont point approprié le passé, c'est lui qui leur a emprunté ses formes extérieures, et les a disposées à son usage.

Les constitutions germaniques sont plus anciennes en date, mais, pourtant plus libérales que la prussienne. Si l'on va de la Bavière au Wurtemberg, du Wurtemberg dans le grand-duché de Bade, du grand-duché de Bade en Saxe on voit s'effacer graduellement dans les chambres hautes l'influence du souverain. Un soin plus grand y est mis à limiter son autorité pour le contraindre à l'abandonner aux groupes sociaux. Ce qui constitue en somme une manière de *self-governement* bien que ce ne soit point celle que nous comprenons. Ici la lutte n'aura pas lieu entre une ou plusieurs unités corporatives et l'individualisme, entre la famille représentée par l'hérédité et l'homme abstrait. Si, comme partout, l'individualisme est trop en progrès pour ne pas se montrer à travers de nombreuses fissures, ces unités corporatives sont encore trop vivaces pour qu'autrement qu'entre elles ait lieu le véritable combat, combat si intense, qu'au profit d'autres agrégats, c'est quelquefois l'hérédité qui a disparu.

Partout, disons-nous, on s'est appliqué à contenir le souverain. C'est en règlant parcimonieusement le nombre et les conditions des nominations laissées à son choix que l'on a travaillé à restreindre les influences royales ou ducales.

Ce n'est plus une simple présentation qui appartiendra aux personnalités collectives, mais, un vrai droit électoral. Elles pourront posséder plus ou moins. Ce qu'elles possèderont sera bien à elles. L'élection

s'alliera avec l'usage, dans les chambres hautes, de membres de droit. Lorsque le représentant d'un être moral est suffisamment désigné, le plus logique n'est-il pas de l'appeler par le fait même de la situation qu'il occupe ?

Ainsi sont entrés dans les assemblées les dignitaires des différents cultes. Selon le nombre que l'on entendait en admettre, la place que l'on voulait réserver aux sentiments religieux, et l'honneur que l'on désirait rendre à leurs ministres on a fait, de grands groupes comme les Eglises, ou d'infimes établissements comme les consistoires et les chapitres des personnalités politiques. Ainsi dans les pays où règne le droit de suffrage, plus on souhaite de représentants, plus on fait de circonscriptions électorales. De même qu'en Hongrie l'Etat a dû professer un certain scepticisme, et l'entrée à la Chambre des seigneurs n'a pu être le monopole des ministres d'une seule religion. Sans parler des querelles anciennes, les chiffres serviront d'explication suffisante.

En Bavière, le culte catholique est celui de la majorité. Les habitants qui le professent sont au nombre de 3.439.000. Mais, les adhérents aux Eglises protestantes s'élèvent à 1.327.000. Minorité respectable.

En Wurtemberg, il faut renverser la proportion. Lors de la statistique dressée en 1871, cet Etat comptait 1.290.484 protestants contre 528.000 catholiques.

En 1867, le Grand-Duché de Bade renfermait 475.918 protestants en face de 931.007 catholiques.

C'est en Saxe que la religion en minorité est numériquement la plus faible. On n'y trouve que 54.000 catholiques sur 2.556.022 habitants. Mais l'écart est balancé par la présence sur le trône d'une maison

catholique qui a tenu à assurer à sa religion une certaine représentation.

Nous saurons quelle est cette représentation des différents cultes dans ces divers pays lorsque nous aurons examiné avec plus de détails la composition de leurs chambres hautes.

La Chambre des seigneurs de Bavière se compose d'abord, des princes majeurs de la maison royale et des hauts dignitaires de la couronne.

Pour comprendre la situation des membres qui y représentent l'idée religieuse, il faut savoir que la liberté des cultes est acceptée, mais, que toutes les religions ne sont pas traitées de la même manière. Il en est, dont les paroisses jouissent du caractère de corporations, sont reconnues par l'Etat comme des établissements publics et des personnes civiles, ce sont le catholicisme, les Eglises luthériennes et réformées. A d'autres, au contraire, on n'a voulu concéder que l'autorisation d'établir des associations privées. Telles sont les fondations des grecs, des anglicans, des maronites, des frères moraves, des israëlites.

Nous en avons assez dit sur l'esprit de l'organisation corporative de l'Allemagne pour que l'on comprenne pourquoi le catholicisme et le protestantisme sont seuls admis à la Chambre des seigneurs bavaroise, le premier en la personne de deux archevêques et d'un évêque désigné par le roi, le second par le Président du Consistoire supérieur protestant.

Auprès d'eux nous trouvons des membres héréditaires ressemblant fort aux *Standesherren* de Prusse. Ils sont même plus anciens. Leurs familles comtales ou princières furent médiatisées en 1806, lorsque Napoléon, voulant bien disposer en sa faveur l'électeur de Bavière, s'en faire, en même temps, un promoteur de la Confédération du Rhin et un allié au

cours de la troisième coalition, érigea en royaume le territoire qu'il gouvernait après l'avoir agrandi par de considérables annexions.

A ces moyens d'accès, naissance princière, dignités de Cour ou d'Eglises, médiatisation, il faut en ajouter trois autres pour connaître la composition complète de la Chambre des seigneurs de Bavière : l'illustration de la race, celle de l'individu, la fortune.

La Constitution de 1818 s'est efforcée de permettre à l'hérédité de fonctionner en acceptant les aristocraties nouvelles. Mais, elle a eu peur que ces aristocraties ne viennent supplanter la noblesse. Elle a tenu à entrer dans le détail pour que la place faite au présent ne fut pas plus grande que celle qu'elle consentait à lui accorder.

Pour la première fois nous trouvons le talent et la fortune nominalement désignés. Nous avons vu en Hongrie la fixation d'un certain minimum exigé, mais, la richesse n'y a été acceptée que comme condition nécessaire à la jouissance d'un droit antérieur. En Prusse, elle permet au roi de créer ce droit. Les textes, en sont presque honteux, n'osent prononcer son nom. Ici il est écrit en toutes lettres, mais, quel effroi, quelle crainte de cette chose. encore révolutionnaire dans certains pays : l'argent ! D'abord, tant au talent, qu'à la fortune, le roi ne sera pas obligé de conférer un mandat héréditaire, il pourra les nommer viagèrement. La même liberté lui est laissée en ce qui concerne l'illustration de la race, mais, une nomination à vie accordée en raison des gloires ancestrales, serait un tel contresens, il serait si anormal de refuser le droit de siéger à la Chambre des seigneurs aux descendants, précisément de celui chez qui l'éclat de la lignée entière a été flatteusement accru, que l'on ne comprend la mise sur le même pied de l'illustration, de la naissance, de la

fortune et du talent, que parce que même avec ces dernières, il y avait quelques précautions à prendre, et qu'il convenait à la Constitution de leur dissimuler ses méfiances. Ces méfiances se révèlent tout entières dans cette disposition :

« L'hérédité ne sera accordée par le roi qu'aux propriétaires fonciers nobles qui possèdent le droit de citoyens et des biens fonds sur lesquels sont fondés des fiefs ou des fidéicommis, qui payent 30 florins d'impôts fonciers et sur lesquels est établie une succession par ordre de primogéniture. »

Ainsi, la Constitution bavaroise veut bien chercher à faire aller ensemble ces deux choses qui se séparent chaque jour de plus en plus : la naissance et l'argent. Mais, on le voit, elle a tenu à poser ses conditions. Elle exige une somme précise pour que le droit héréditaire puisse naître. De plus elle veut être assurée que cette rencontre sur une même tête de l'autorité législative et de la fortune, aura une certaine durée. Elle exige l'existence de fidéicommis, de successions par ordre de primogéniture, pour être sûre qu'elle se continuera sur les héritiers à venir.

Même lorsqu'il y a fidéicommis, succession par ordre de primogéniture, elle n'est pas rassurée, elle a encore peur que l'argent aille à l'un, le mandat législatif à l'autre. Elle ajoute : « La dignité de membre héréditaire de la Chambre des seigneurs n'est transmise avec les biens sur lesquels est fondé le fidéicommis qu'au possesseur survenant par droit de succession. » Texte, montrant mieux que tous les autres, combien son effroi est grand. Pour comprendre le cas visé, il faut forger des espèces rares, supposer, par exemple, que le défunt n'était pas le vrai propriétaire, qu'une revendication a eu lieu après sa mort, ayant enlevé son avoir, au fils qui se disposait à venir s'asseoir sur

son siège, à la Chambre des seigneurs. Hypothèse, que d'autres Constitutions auraient bien sûr abandonnée à la sagacité des commentateurs. Mais, sur laquelle la Constitution bavaroise a insisté, voulant supprimer même les exceptions, tant elle tient à la règle générale.

Remarquons d'ailleurs que cette Constitution parle de propriétaires nobles. C'est une condition facile à satisfaire. Le souverain qui a envie de nommer un seigneur à cause de sa fortune, n'aura pas grandes difficultés pour lui octroyer auparavant des lettres de noblesse.

Si cette règlementation minutieuse a été édictée, c'est pour se conformer aux nécessités du temps, non pour gêner l'hérédité, mais, pour la fortifier et lui permettre de vivre. La preuve c'est qu'il est défendu au roi de nommer à vie un nombre de membres supérieurs au tiers de celui des membres héréditaires. D'ailleurs les Wittelsbach n'étaient pas gens à abuser de la puissance souveraine. Plus artistes qu'hommes politiques, ils ont préféré aux luttes théoriques leurs collections et leurs palais. La Chambre des seigneurs a eu moins à guerroyer au nom du pouvoir royal qu'à partager les attributions législatives de la seconde chambre, ce qui lui a permis, de n'endosser, ni le discrédit résultant des prodigalités de ce roi Louis dont on a pu dire : « qu'il n'avait pour sujets que des créanciers », ni les excentricités d'une dynastie populaire, quoique la folie en ait pris les intelligences. Elle offre le rare exemple d'une institution à laquelle, à part d'imperceptibles détails, rien n'a été changé depuis qu'elle existe et qui compte l'âge avancé de soixante-quatre ans.

Sa voisine, la Chambre des seigneurs de Wurtemberg possède avec elle plus d'un point de ressemblance.

Elle se distingue pourtant par une originalité.

L'élément religieux est représenté non chez elle, mais, dans la seconde assemblée.

Il y a dans le royaume trois constitutions chrétiennes. Bien que l'Etat se flatte de se conduire également vis-à-vis de chacune, le culte protestant jouit d'une faveur marquée. Son administration dépend du consistoire de Stuttgard, transformé en synode, par l'adjonction de supérintindants généraux, dont le roi est l'évêque suprême. Aussi, ne faut-il pas s'étonner de trouver à la seconde chambre une certaine partialité à son égard. D'abord les supérintindants y siègent tous les six, puis l'évêque, tandis que la religion catholique n'y envoie que le doyen de ses ecclésiastiques, et un membre choisi par le chapitre métropolitain.

D'où vient la bizarrerie par suite de laquelle au palais législatif de Stuttgard, ces membres semblent s'être trompés de porte ?

On peut répondre en deux mots. De ce que l'assemblée où ils siègent n'est pas à proprement parler une seconde chambre, que ne représentant pas la loi du nombre, elle doit être considérée comme une division de la première, soumise aux mêmes principes. Elle comprend : les représentants de l'ordre équestre, le chancelier de l'Université de Tubingue à côté des députés des sept principales villes du royaume et des soixante-quatre baillages (circonscriptions). La représentation corporative, les ordres, ont débordé en quelque sorte dans la seconde chambre et il a paru indifférent qu'ils fussent dans l'une ou dans l'autre des deux assemblées. Aucune ne présente le caractère frondeur et bruyant d'une chambre populaire. Elles forment la Diète, qui se réunit tous les trois ans seulement. Ailleurs, un pareil intervalle ne pourrait que

prolonger les conflits, leur donner une tournure inquiétante. Nous sommes chez un peuple calme et cela suffit à faire tomber dans l'oubli des questions qui, le plus souvent, n'ont pas la force de franchir un temps aussi long. Ajoutons que, comme durant la formation du Parlement anglais, alors que les barons inférieurs créaient dans les Communes une sorte de lien vis-à-vis des grands feudataires de la Chambre des lords, au milieu des représentants des baillages, il y a comme une sorte de croisement entre les membres des deux assemblées, grâce à la présence de l'élément religieux et surtout de l'ordre équestre.

Que signifient donc ces mots dont la consonnance ramène aux premières organisations de Rome? Ne nous laissons point effrayer. Si l'expression est nouvelle, nous connaissons la chose. Elle couvre les possesseurs de la fortune, en qui la tradition voit encore en eux les représentants de la noblesse. Elle n'abrite qu'une forme de la substitution signalée en Prusse, en Bavière, de la richesse aux droits résultant de la naissance. Même, dans le Mecklembourg, la principauté allemande, où la représentation a conservé au plus haut degré son caractère féodal, a lieu uniquement par Ordres et par Etats, on ne se trompe point sur le *Ritterschaft*. Ce n'est plus que la réunion d'un certain nombre de propriétaires fonciers. Nous avons vu en Prusse des terres non nobles donner entrée à la Chambre des seigneurs. Les autres ont continué leur office. On peut se procurer, à prix d'argent, un *Rittergut* ou bien équestre, qui vous placera dans les mêmes droits que les plus anciens possesseurs de fiefs. En Angleterre au contraire la propriété d'une terre à laquelle fut autrefois attachée la pairie n'ouvre nullement la Chambre des lords. La fortune y a pris pour vaincre la naissance la forme plus fluide du capital mobilier. Il a fallu dans plusieurs pays

d'Allemagne pour arrêter le morcellement des biens équestres fixer un minimum d'étendue au-dessous duquel ils cesseraient de conférer des droits politiques, mais, ce minimum est des plus bas. Ces droits politiques sauf en Mecklembourg où ils se sont plus intégralement conservés se bornent d'ailleurs aujourd'hui à une représentation séparée dans les assemblées législatives. Leurs propriétaires ont perdu les privilèges du patronat des églises et des écoles, de basse justice, l'exemption des impôts, dont ils jouissaient alors que portant effectivement le titre de chevaliers, leur bien équestre était un véritable fief, et qu'ils devaient un service militaire personnel transformé par la création des armées permanentes en une redevance pure et simple.

Nous avons été obligés d'expliquer à propos d'une chambre basse ce qu'est un des éléments les plus fréquents des chambres hautes allemandes. Cette chambre basse, il est vrai, ressemble surtout à une chambre haute. La même situation se retrouve dans le Grand-Duché de Bade. Sa constitution du 22 août 1818 ne reconnait même pas à la seconde assemblée le droit d'initiative. Ses membres sortis de l'élection à deux degrés, doivent avoir trente ans et sont soumis au renouvellement partiel. De pareils hommes ne seront assurément pas des ennemis irréconciliables de la première chambre. Elle ne renferme comme sénateurs héréditaires que les princes de la maison ducale et les membres de quelques familles médiatisées. L'archevêque de Fribourg en Brisgau chef du culte catholique et le prélat protestant en sont membres de droit. Quant à la noblesse terrienne, celle qui se distingue par l'ancienneté de ses seigneuries, elle élit huit délégués se renouvelant par moitié tous les quatre ans.

Les universités de Fribourg et celles de Heidelberg,

ont autre chose par rapport au grand-duc que le droit de présentation de leurs sœurs de Prusse. Chacune envoie à la première chambre un représentant dont le mandat dure quatre ans et tire son origine d'une élection dans laquelle les professeurs ordinaires possèdent seuls le droit de vote.

Jusqu'ici l'intervention du grand-duc est presque nulle. Elle se réduit à la faculté d'envoyer à la Chambre des seigneurs huit personnes, qu'il peut y appeler sans condition de rang ni de naissance. On voit combien nous nous éloignons de l'autorité illimitée de la constitution prussienne.

Nous allons nous en écarter encore davantage en entrant en Saxe. Dans ce royaume les ordres se sont fait, au milieu des autres unités corporatives, une place dominante. Ils ont cousu entre les deux branches du pouvoir législatif une trame solide. Dans l'une et dans l'autre se rencontrent des propriétaires équestres. Douze parmi ceux qui justifient un revenu net de 2,000 *thalers*, sont élus, à vie, par leur ordre et siégent à la Chambre des seigneurs, ainsi que dix autres investis par le roi d'un mandat également viager, mais, dont le revenu, pour diminuer l'arbitraire du souverain, doit s'élever à 4,000 *thalers*.

Les propriétaires équestres dont le revenu n'atteint point ces chiffres ne peuvent espérer siéger qu'à la seconde assemblée. Encore faut-il qu'il monte au-dessus de 600 *thalers*. Dans ces conditions il leur sera permis de faire partie des vingt députés réservés à leur ordre. Il n'y a donc, plus que jamais entre ces deux assemblées qu'une différence d'application, une identité de principe complète. Ajoutons, dans la première, quelques membres héréditaires : les princes de la famille régnante; les descendants des seigneurs médiatisés, lorsque Napoléon décernant le titre de roi à l'électeur

de Bavière pour s'en faire un auxiliaire, donna le même titre à Frédéric-Guillaume III de Saxe pour le récompenser de s'être montré notre allié fidèle en agrandissant son territoire; un représentant des fondations protestantes et un député des fondations catholiques, un envoyé de l'Université de Leipsick, deux prélats protestants, les huit bourgmestres des villes principales, et cinq personnes seulement laissées au choix du souverain; dans la seconde, 25 députés des villes, 25 députés des paysans, 10 de l'ordre des commerçants et des manufacturiers, et nous aurons l'exacte physionomie de la division du pouvoir législatif, dans un pays dont on pourrait sans peine prendre les deux chambres pour n'en faire qu'une le jour éloigné, où le droit de suffrage aura demandé un organe.

Nulle part on ne s'est appliqué, comme en Saxe, à déconcerter la formation de partis uniquement politiques par l'emprisonnement de leurs tronçons dans des groupes prépondérants. Non seulement comme dans le grand duché de Bade ces groupes ne se trouvent rapprochés, ne peuvent se pénétrer les uns les autres que dans des sessions triennales, mais, les députés n'ont pas même le droit de choisir leur place dans la salle des séances. Le sort la leur désigne.

On pourra reprocher à une pareille organisation d'entraver le progrès, si l'on entend par ce mot la mise en pratique d'un certain faisceau d'enseignements de la raison pure, de manquer de proportionnalité en n'accordant pas à chaque intérêt un nombre de représentants correspondant à son importance. On ne saurait lui refuser de s'adapter étonnemment à l'état présent de la Saxe, d'avoir facilité son mouvement en avant par des développements spéciaux tout en sauvegardant l'ordre. Ce pays dont la culture intellectuelle est des plus grandes excitait déjà l'admiration de M[me] de Staël :

« La liberté de la presse la plus illimitée existait en Saxe, mais, elle n'avait aucun danger pour le gouvernement, parce que l'esprit des hommes de lettres ne se tournait pas vers les institutions politiques. La solitude porte à se livrer aux spéculations abstraites, ou, à la poésie. Il faut vivre dans le foyer des passions humaines pour sentir le besoin de s'en servir et de les diriger. Les écrivains allemands ne s'occupaient que de théories, d'érudition, de recherches littéraires et philosophiques, et les puissants de ce monde n'ont rien à craindre de tout cela. D'ailleurs quoique le gouvernement de la Saxe ne fut pas libre de droit, c'est-à-dire représentatif, il l'était en fait par les habitudes du pays et la modération des princes. »

Ces princes n'ont pas fait mentir M[me] de Staël et depuis qu'elle écrivait ces lignes, dans l'*Allemagne*, ne se sont jamais départis de la modération qu'elle loue, n'ont jamais hésité à se servir de leur droit exclusif d'initiative dans le sens de la vraie justice.

Il suffit d'avoir été à Munich, à Stuttgard, à Carlsruhe, à Leipsick pour n'être plus tenté de se demander pourquoi l'hérédité législative se maintient dans les pays dont ils sont les capitales. On pourrait répondre en quelques mots : ce sont des peuples heureux des institutions qu'ils possèdent , suivant le cours des choses, mais, ne songeant nullement à en hâter la marche. L'hérédité , et les autres unités corporatives, universités, chapitres, les ordres, chevaliers, paysans, ou gens de commerce y offrent si vermoulus que soient leurs agrégats une résistance suffisante dans des pays où la volonté populaire n'a pu venir battre encore ses flots déchaînés. Doubles chambres hautes, leurs diètes sont plutôt organisées pour annihiler certaines aspirations que pour en présenter la traduction fidèle. On n'y connaît d'autre assem-

blée populaire que le pays tout entier, satisfait pour le moment de pouvoir s'occuper de sa prospérité matérielle, et qui fait bien d'en être satisfait car, mécontent, il n'aurait d'autre langage à sa disposition que la brutalité pour le dire. Chacun des Etats d'Allemagne est capitonné contre les influences révolutionnaires du dehors. par un amas de pays ayant ses idées et ses institutions. L'esprit démocratique se heurtera encore longtemps en vain contre la masse formidable que lui opposent les principautés allemandes. Il lui faudra plutôt y grandir d'une existence séparée que s'y communiquer par dessus le Rhin. Quelques démangeaisons de renverser et de détruire s'y font-elles sentir? Elles n'auront qu'à en aviser leurs représentants au Reichtag, pour donner libre cours à leur hardiesse et à leurs envies réformatrices. Quant à leurs institutions particularistes (1), elles les aiment. Si arriérées et somnifères qu'elles puissent paraître, elles sont l'affirmation de leur réalité en tant qu'Etats. En elles l'Allemagne d'aujourd'hui peut oublier quelquefois 1866, se croire au temps où elle ne se sentait point oppressée par la domination de la Prusse. On a beau protester contre la suprématie du seigneur et du prêtre. on ne leur enlèvera pas leur place dans les chambres hautes. On comprend qu'il y a dans l'ombre des yeux qui guettent, une nation ne demandant pas mieux que de contribuer à détruire des institutions qui entre-

(1) Ces institutions renferment parfois des hommes qui ne leur appartiennent pas en propre. C'est ainsi, pour ne citer qu'un exemple, que les princes de Furstenberg sont en vertu de leur immense fortune territoriale, membres héréditaires des Chambres des seigneurs de Prusse, de Wurtemberg et de Bade. Un détail qui a son importance, le dernier rejeton mort de cette puissante famille était aussi *général de la cavalerie prussienne.*

tiennent le souvenir d'un temps où elle ne dominait pas et pourront peut-être servir un jour de ralliement à ceux qui persistent à souhaiter en Allemagne un temps où elle ne dominera plus.

CHAPITRE VIII

Comment l'hérédité existe encore en Autriche.

Ce n'est point en jetant un regard sur l'Autriche que les Etats allemands pourront trouver un type de chambre haute différant sensiblement du leur.

La Chambre des seigneurs cisleithane a été composée par la loi du 21 décembre 1867 de trois catégories : de membres de droit, de membres héréditaires, de membres à vie.

Les membres de droit sont les princes de la famille impériale, les archevêques et évêques honorés du titre de princes de l'Empire.

L'hérédité appartient aux familles nobles, indigènes, représentant la grande propriété, auxquelles elle a été accordée par l'empereur.

Sont nommés, à vie, les hommes ayant rendu des services au pays soit directement soit en contribuant à y développer la religion, la science, l'art.

Si on songe à ce que nous avons dit des sentiments

du peuple de Vienne, en 1848, si l'on se rappelle la fuite de l'empereur à Innsbrück, l'obligation pour lui d'accorder à la révolution une assemblée unique et élue au suffrage universel, on ne pourra s'empêcher de trouver la composition de la Chambre des seigneurs autrichienne fort áristocratique. On ne semblait pas alors disposé à voir à la tête du pouvoir législatif une réunion où domineraient, les princes, l'épiscopat, la noblesse. Cette noblesse surtout avait été complètement écrasée pour les élections à la Diète démocratique de 1848. L'élément rural y avait afflué de toute part, tandis qu'elle n'avait pu obtenir aucun siège, pas plus en Moravie qu'en Bohème, en Galicie qu'en Styrie.

C'est qu'entre l'assemblée d'Innsbrück et la chambre haute cisleithane d'aujourd'hui, il ne faut pas oublier la longue crise constitutionnelle dont nous avons retracé les péripéties. Il faut surtout voir, dans cette réunion, la survivante de beaucoup d'infructueuses tentatives.

Tantôt le Sénat de Vienne était destiné à jouer un rôle fédéral par les Slaves triomphants, tantôt l'influence allemande en voulait faire une assemblée unitaire, tantôt il devenait une chambre hybride, se réunissant seul ou en conseil plénier avec les représentants des Magyars pour satisfaire leurs tendances dualistes. Selon l'esprit des différents essais auxquels il est soumis, on le voit grandir démesurément jusqu'aux frontières de l'Empire, ou se contracter au point de ne presque plus comprendre que l'ancien archiduché d'Autriche et lorsque les représentants des différents refusent d'y prendre séance.

Triomphe, dans la Cisleithanie, de l'élément germanique unitaire, vaincu dans l'autre moitié de l'Empire la Chambre des seigneurs de 1867, descend en ligne droite des conceptions de Ficquelmont, de Schwartzen-

berg, de Schmerling, elle est pour une partie de l'Autriche-Hongrie ce que ces hommes d'Etat auraient voulu faire pour le tout. Aussi, bien que les révolutionnaires allemands conçussent peu de sympathies à l'égard des appelés, pour la première des aristocraties du monde par le luxe, l'apparât, la distinction des manières et l'inaccessibilité des plaisirs, ils n'en ont pas moins vu dans cette assemblée une victoire pour leurs aspirations. Comme les Tchèques de Prague qui préféraient l'inégalité politique à des réformes qu'ils n'auraient point accomplies de leurs propres mains, les Allemands de Vienne ont subi les suprématies sociales qui devaient leur assurer la prépondérance dans l'Empire. C'est ainsi que dans le domaine des opinions une idée vient nous en faire accepter une autre que sans elle nous n'eussions jamais tolérée.

D'ailleurs les partis réactionnaires, en haine du programme avancé des Allemands unitaristes, s'étaient, au milieu de la mêlée, jetés du côté des oppostions fédérales. Poser à leurs chefs la souricière d'une Chambre des seigneurs faite d'après leur goût, afin de leur inspirer l'envie d'y entrer était le meilleur moyen de les ramener dans le giron germanique. Quelques-uns, voulant dissimuler leur soumission, déclarèrent, comme le comte Léo Thun « qu'ils ne se rendaient au Reichsrath que pour obéir à l'appel de l'Empereur, mais, qu'ils n'en reconnaissaient nullement l'existence légale. » La présence dans la chambre haute de Vienne des *féodaux* ne fut d'ailleurs pas de longue durée. Dès 1868, M. de Thun, les princes de Salm, de Lohkowitz, les comtes Harrach, Nostitz, Czernin et Bucquoi envoyèrent leur démission au président de l'assemblée des seigneurs.

Les sentiments des révolutionnaires autrichiens à l'égard de la noblesse furent, d'autre part, atténués

par ce fait qu'il y en eut aussi parmi ses membres qui embrassèrent leur cause. Les grandes familles allemandes avaient là une occasion excellente de prendre position contre l'aristocratie tchèque qu'elles détestaient à cause de ses illustrations éclatantes. Ainsi donc cette Chambre des seigneurs qui devait être une amorce pour les récalcitrants aux yeux du peuple de Vienne, put passer en même temps à ses yeux, comme une part de butin légitime pour ceux qui avaient embrassé sa défense.

Il y a une évolution très curieuse à suivre. Lorsque le prince de Schwartzenberg eut dissout la Diète de Kremsier, il voulut pour donner satisfaction à l'unitarisme du parti démocratique allemand sur lequel il allait s'appuyer, que la constitution qu'il octroya fut plus libérale en apparence que celle des fédéralistes de Palacki. Son Sénat devait être nommé par les diètes provinciales. Celui de Schmerling ne renfermait que des membres viagers, tandis que celui de 1867 comprend des membres héréditaires. Ainsi à mesure que l'aristocratie centraliste et le parti révolutionnaire unitaire faisaient depuis plus longtemps cause commune, ce dernier oubliait davantage la première de ses deux épithètes pour ne s'attacher qu'à la seconde.

La force des membres spirituels provient d'une cause similaire. Le clergé autrichien n'a cessé de marcher vers le but unitaire des démocrates, de combattre les nationalités au profit de l'influence allemande, parce qu'il comptait sur son extension pour propager l'orthodoxie romaine. On sait, en effet, que les Allemands d'Autriche sont en majorité catholiques, tandis que les Slaves, et les Magyars appartiennent pour la plupart à des Eglises dissidentes. Aussi dès 1849 une réunion de prélats tenue à Vienne n'hésita pas à afficher ses préférences. Elle déclara aux fédéralistes qu'ils étaient :

« un reste du paganisme » parce que la différence des langues est : « une conséquence du péché et de la chute de l'homme. »

A ce moment on négociait déjà avec le Saint-Siège les bases du célèbre Concordat auquel, en 1855, Alexandre de Bach devait attacher son nom. Le gouvernement centraliste n'y sut que faire pour s'assurer le concours d'un aussi persuasif agent unificateur que le clergé catholique. La religion romaine fut reconnue culte privilégié. L'épiscopat était appelé à diriger non seulement les écoles de l'Etat, mais, à commander souverainement l'enseignement privé. Il avait le droit de s'opposer à la diffusion de toute publication qui pouvait lui déplaire. On armait sa bouche faite pour le pardon du droit de prononcer des peines corporelles. Il pouvait condamner à l'emprisonnement tous les gens d'Eglise. Le gouvernement s'engageait à exécuter à la lettre toutes ses décisions et abdiquait même son droit de contrôle sur les documents pontificaux.

Si l'on peut faire un reproche au clergé autrichien, c'est d'avoir trop souvent parlé comme clergé, alors qu'il aurait été si facile à ses membres de s'exprimer comme citoyens. La preuve qu'ils allèrent trop loin, que la religion catholique n'est ni unitariste ni attachée aux doctrines fédérales, c'est que pendant qu'ils lançaient l'anathème aux nationalités, il y avait en Croatie un évêque, l'illustre Strossmayer qui dirigeait le patriotisme de ses compatriotes et paya par les tristesses de l'exil son ardeur à les défendre.

Après Solférino, le concordat de 1855 est toujours en vigueur. Aussi voyons-nous les prélats pénétrer en grand nombre dans la Chambre des seigneurs de Schmerling, et bien que la convention de M. de Bach eut été dénoncée en 1867 par le premier ministère cisleithanien du prince d'Auersperg, le parti unitaire ne

cessa de conserver leur place dans sa haute assemblée à ceux qu'il a pris l'habitude de considérer comme des alliés naturels.

On le voit l'hérédité, la pairie spirituelle sont protégées en Autriche par des circonstances très spéciales. Les révolutionnaires autrichiens, les plus intransigeants n'oseront pas, durant de longues années encore, toucher à la Chambre des seigneurs. Ils sentent que leur Constitution est comme une de ces fines constructions qui, malgré leur fragilité apparente, réussissent à se soutenir parce que toute pièce y porte. En touchant à un boulon aussi important que la Chambre des seigneurs, ils craindraient de compromettre irrémédiablement un Etat d'équilibre instable. Ne risquerait-on pas de raviver de vieilles idées, des dissentiments qui, sous l'influence du fait accompli essayent de s'assoupir ?

Un grand nombre de Tchèques se sont laissés séduire par les tentations du pouvoir. On les a vus entrer dans les ministères. D'autre part, la noblesse autrichienne et la noblesse de Bohême semblent vouloir se réconcilier.

Beaucoup de membres de la première commencent à se souvenir que leur origine les rattache au pays tchèque lorsqu'ils ne sont pas appelés déjà par leurs intérêts, vers cette partie de l'Empire, qui est la terre, entre toutes, des majorats et de la grande propriété.

Il ne faut pas oublier non plus qu'un des vœux les plus chers du fédéralisme est de voir à Vienne un Sénat élu comme celui de Washington, par les diètes nationales, et cela suffit pour faire repousser aux démocrates centralistes, pour la Chambre des seigneurs, la base du droit de suffrage.

Comment ce droit réussirait-il dans de pareilles conditions à s'établir à la chambre haute, lorsque l'on a

tant de peine à le reconnaître, même dans la seconde assemblée du Reichsrath ? On pourrait soutenir avec d'autant plus d'à propos, que les diètes locales, doivent être représentées dans le premier Conseil d'Autriche, que depuis 1873, ce ne sont plus elles qui élisent les députés, mais, leurs propres électeurs. Ainsi l'a voulu le parti allemand, à la suite d'une de ses victoires, pour essayer d'un des moyens d'unification imaginé par M. de Bismarck. Toutefois, le choix des diètes n'a pas été remplacé par une volonté populaire toute puissante.

Les allemands d'Autriche ont cherché à mêler des masses hétérogènes, non par la communauté des préoccupations politiques, mais, par la similitude des intérêts. Malgré la réforme qu'ils ont fait subir à la seconde chambre du Reichsrath, il lui ont conservé la base que lui donna Schmerling, en faisant désigner les députés par la grande propriété foncière et féodale, les villes, l'industrie, les chambres de commerce et les communes.

Que dire de ce système sinon ce que nous avons déjà dit tant de fois des basses assemblées des Etats germaniques ? C'est que l'Autriche, constitutionnellement parlant, n'a pas de seconde chambre. La prépondérance de l'aristocratie est donc assurée, non comme en Angleterre, avant le bill de 1832, parce qu'elle intervient dans le recrutement de l'assemblée inférieure, mais, parce que ce recrutement y est constitué de telle sorte, qu'il s'opérera difficilement contre elle et que nul n'ignore le rapport caché qui lie son conseil aux autres institutions de l'empire.

CHAPITRE IX

L'hérédité législative et la nouvelle Constitution japonaise

Quel que soit le mérite des chambres hautes allemandes on ne saurait leur contester d'avoir provoqué une admiration lointaine et inattendue, celle des Japonais qui s'en sont accommodé le système.

Le premier de leurs empereurs avait, à ce qu'ils racontent, reçu de son grand-père, divinité créatrice du monde, une épée et un miroir. L'épée dort, aujourd'hui symboliquement au fond des temples. Le miroir est devenu justement objet de culte, chez un peuple qui contempteur de ses vives facultés, ne se sert de son intelligence que pour européaniser son pays par des copies imparfaites.

Descendre des dieux, est une distinction dont peu de souverains peuvent se targuer à notre époque. On n'en est pas moins exposé à la dictature, surtout lorsque le peuple auquel on commande, ne sait pas résister au prestige militaire et que l'on a sous ses

ordres un gouverneur général possédant à la fois l'énergie qui vous manque et la science du gouvernement qu'on lui abandonne. C'est ainsi qu'en 1186, l'antique lignée des Mikados se vit dépossédée par Mina-moto-no-yori-tomo, dont la conscience alla jusqu'à débarrasser tout à fait son maître, des tracas d'une autorité dont il s'était déchargé sur lui.

Depuis lors, son exemple fut suivi deux fois. Les *chiogoum* disputèrent leur puissance aux Mikados, fondant des dynasties concurrentes. Chacune de ces usurpations a engendré de ravageuses guerres civiles, entre les *daïmios* chefs tout-puissants, administrateurs des provinces à la manière féodale, représentants simultanés de l'autorité centrale et du pouvoir local.

Lors de la dernière qui eut lieu en 1602, son origine fabuleuse donnait à la famille des Mikados un trop éclatant prestige auprès des croyants, pour qu'on put projeter de lui enlever sa souveraineté spirituelle. Les *chiogoum* s'étaient contentés de s'emparer de l'autorité temporelle, peu inquiets de voir les Mikados continuant à figurer les divinités périssables, exigeant que tout s'écartât sur leur passage, et punissant de mort les audacieux dont le regard avait osé se poser sur leur personne auguste.

Pour qui connaît la crédulité des Japonais, il est aisé de comprendre combien cette tolérance fut une grande faute.

Pendant que les *chiogoum* s'usaient, accumulaient contre eux cette masse de froissements, de prétentions déçues, produit inévitable de l'usage du pouvoir, le peuple prenait de plus en plus l'habitude de voir dans les Mikados, des maîtres en réserve dont l'autorité serait impeccable, parfaite.

En 1867, un traité conclu avec les Etats-Unis, servit

de prétexte à la restauration par le Japon de ses plus anciens souverains. On avait reproché aux *chiogoum* d'ouvrir le Japon aux étrangers, ce qui n'empêcha pas le nouvel empereur de lever immédiatement l'interdiction qui leur fermait son pays.

L'arrivée au trône de Moutshito fut le signal d'un important mouvement libéral. Le régime féodal fut solennellement aboli. On eut le beau spectacle de voir les nobles qui étaient de vrais rois absolus dans les départements, se dépouiller eux-mêmes de leurs priviléges, qu'une indemnité moyenne de 4,000 piastres remplaça, pendant que le souverain restauré promettait dans un décret généreux, d'établir à bref délai un gouvernement s'inspirant de l'opinion publique.

L'engagement était conçu en termes vagues. L'aristocratie japonaise comprenait une classe d'hommes, les *Samouraï* dont la dignité n'était point grande, mais, la culture intellectuelle extrême. Depuis longtemps elle lisait avec avidité la traduction du *Contrat Social,* des œuvres de Montesquieu, de Tocqueville et de Stuart Mill. Elle y puisa l'esprit de notre droit politique, se satura de ses enseignements, devint le noyau d'un parti actif en réclamant une constitution.

Elle se mit en dessous à travailler le peuple. On en vit partir une volée de pétitions qui vint s'abattre sur le *Guênro-in*, conseil privé du Mikado qui n'avait que voix consultative, et fait penser à ces réunions primitatives d'où sortirent le Parlement d'Angleterre et les Tables hongroises. L'empereur dut céder à la pression de son entourage et quelque peu aussi à ses sentiments intimes. Il promit le 14 octobre 1881, que dans le délai de neuf ans une assemblée générale serait convoquée.

Mais on n'improvise pas un gouvernement avec des

principes que l'on admire, sans les avoir appliqués jamais. Les livres qui avaient provoqué au Japon l'envie de modifier l'ordre des choses montrent un but plutôt qu'une route. Il en est, dont cent ans d'inquiétude et de révolutions ne nous ont pas encore fait trouver en France une tranquillisante mise en œuvre. Les Japonais eurent recours au procédé des peuples de l'antiquité lorsqu'ils voulaient se donner des institutions meilleures, ils s'en remirent entre les mains d'un homme, demandant comme eux la liberté aux spéculations absolues d'un seul, celui-là même que Rousseau a appelé : le législateur.

La confiance de tous se porta vers le ministre Yto, esprit à la fois prudent et progressiste. On le chargea de parcourir l'Europe, de chercher parmi les gouvernements parlementaires celui qui satisferait aux exigences se rapprochant le plus du pays réformateur.

C'est ce qu'Yto fit de point en point. De retour, il travailla à la constitution avec des scrupules qui lui ont valu les railleries de ses compatriotes. En plein conseil des ministres il tirait brusquement son carnet pour y fixer une inspiration fugitive.

On attendait impatiemment le fruit de tant de réflexions. Avant, cependant, que l'œuvre fût connue on pouvait se rendre compte de son esprit.

Yto avait fait un long séjour en Allemagne. A peine revenu, il avait classé la noblesse à l'Européenne, en ducs, marquis, comtes, vicomtes, barons. Tout portait à supposer qu'il avait l'intention d'établir une chambre haute et que l'aristocratie de naissance n'en serait pas exclue. Il l'avait divisée en deux catégories. Dans la première, comprenant les familles les plus anciennes, il avait respecté le passé, laissé les droits existants intacts. La seconde avait reçu des illustrations plus

récentes. A ceux qui la composaient il n'accorda, comme cela avait lieu primitivement pour les *Daïmios*, qu'une hérédité devant être à chaque génération approuvée par le Mikado, et où chaque descendant était tenu de solliciter la continuation du port de son titre. Cela montrait qu'au sein même de la chambre haute diverses qualités de membres ne pouvaient manquer d'être admises.

L'événement confirma les prévisions.

Yto, dans la constitution octroyée, le 11 février 1890, déclarait le dualisme législatif nécessaire au Japon pour protéger l'Empereur contre les pouvoirs nouveaux, et le montrait comme une préservation dont la nécessité avait été partout reconnue.

A l'instar des constitutions germaniques sa chambre haute comprenait la représentation des ordres. On y trouve cinq catégories de sénateurs.

La première est celle des princes de la famille impériale ayant atteint la majorité de vingt et un an.

Puis viennent les ducs et marquis. Ils sont une trentaine et siègent toute leur vie à partir de vingt-cinq ans. L'hérédité législative, est pour eux comme chez les barons des premiers rois normands, plutôt une conséquence qu'un droit véritable. Elle découle de l'hérédité de leurs titres.

On ne peut pas en dire autant des comtes, vicomtes et barons. Comme les chevaliers des Etats allemands, ils nomment des représentants, dont le mandat vaut sept années, doivent être âgés de vingt-cinq ans, sont élus en nombre inégal, et séparément par leurs pairs.

Jusqu'à présent la chambre haute de Yto, mérite son nom de Chambre des seigneurs. On pourrait la croire éclose sur les bords de l'Elbe ou du Rhin. Nous avons retrouvé trois des éléments principaux des assemblées

pondératrices allemandes : les princes, les familles médiatisées (1), les ordres.

Nous continuerons à en retrouver l'esprit dans la place accordée par Yto à l'aristocratie d'argent.

Dans chacun des 43 départements les quinze personnes payant la plus forte somme d'impôts directs se réunissent, tous les sept ans, pour élire un sénateur.

Rapprochons la classe des ducs et des marquis de cette dernière et nous verrons que l'introduction de la richesse dans le gouvernement japonais, s'est faite, non par l'apposition du cens à l'hérédité législative mais, qu'on leur a accordé un fonctionnement séparé et parallèle. On a jugé que l'un et l'autre donnaient des garanties suffisantes, qu'il était préférable de n'en point confondre le jeu.

Enfin, comme dans les constitutions de Bavière, de Wurtemberg ou de Saxe, le Mikado peut nommer à la chambre haute Japonaise qui il lui plaît. Mais, son droit est plus large. La seule limitation imposée c'est que les deux dernières catégories de sénateurs réunies, l'argent et le talent, ne dépasseront pas les trois premières : la noblesse.

Les choix du Mikado ont été faits avec une véritable sagesse. Ils ont ouvert le Sénat japonais à des illustrations sérieuses, à des hommes ayant rendu à leur pays d'indiscutables services. Les doyens des facultés de médecine, des lettres, des sciences — auxquelles peut-être par un souvenir des Universités d'Allemagne on accorde là-bas une grande influence — y coudoient les directeurs des compagnies de chemins de fer et de navigation. A côté d'hommes comme Tòyama le fouilleur infatigable des usages et des mœurs de

(1) Il n'y a pas d'exagération, en effet, à comparer les descendants des *Daïmios* aux *Standesherren*.

notre vieille Europe, du savant chimiste Schimada, et de Konaka le chef de la linguistique japonaise on a vu venir s'asseoir des généraux, des gens de lettres.

Devant eux la chambre basse sortie du suffrage censitaire demeure timide. Satisfait de la possóder le peuple n'en abuse pas. Il n'abandonne point, dans les préoccupations qu'elle lui inspire, ses cultures de riz, ses épices, ses grains, productions qu'il doit en abandance à un climat admirablement tempéré. L'œuvre de Yto convient donc à l'état présent du Japon. Peut-être, qu'à un peuple dont les reins sont encore endoloris par un pouvoir personnel séculaire, l'intelligent ministre a garanti une liberté plus durable en lui rapportant le modèle des constitutions d'Europe où cette liberté existe aux doses les plus homéopathiques. Peut-être, que s'il eut poussé son populaire Mikado à octroyer une constitution plus respectueuse des volontés de tous, ce lien trop léger, au lieu de protéger son pays, aurait risqué de le rejeter en arrière. Il semble toutefois qu'Yto aurait pu apporter plus d'éclectisme dans l'organisation de sa chambre haute et s'il ne voulait qu'un modèle, en corriger, au moins, les défauts par des comparaisons perspicaces.

CHAPITRE X

Emploi dissimulé de l'hérédité législative en Espagne. Un sénat éclectique.

Bien plus que la chambre haute japonaise, le Sénat espagnol paraît fait d'emprunts prémédités. Tel qu'il résulte de la constitution du 30 juin 1876, il comprime l'hérédité entre beaucoup des systèmes que nous retrouverons chez les Etats d'Europe. Cette hérédité, il n'a même pas osé l'avouer franchement. Non seulement, il l'a mise d'accord avec le mouvement de la richesse, mais, il en a atténué l'existence, en confondant les législateurs par droit de naissance dans la catégorie générique des sénateurs de droit. Elle appartient aux fils du souverain et aux *grands* justifiant d'un revenu foncier de 60,000 *pesetas*.

La *grandesse* est la plus haute distinction que l'on puisse acquérir dans l'aristocratie espagnole. Déférée jadis aux vassaux considérables, elle leur conférait le droit de rester couverts même devant le roi.

Philippe Ier la distribua avec quelque prodigalité.

Les princes de la dynastie autrichienne l'ont divisée en trois catégories.

De ces catégories d'un ordre purement héraldique, il n'a été tenu nul compte dans le Sénat de 1876. La fortune seule a été envisagée. Les grands qui ont su préserver leurs cassettes contre la rigueur des temps arrivent au même titre que neuf capitaines généraux, cinq présidents de tribunaux ou d'importants conseils administratifs, le patriarche des Indes, onze archevêques.

La place fixe attribuée à l'aristocratie de naissance, n'est ni plus ni moins large que ce qu'elle pouvait être. Donner satisfaction au goût du peuple espagnol pour les honneurs, convenait. Etendre l'hérédité législative au delà des plus hautes familles eut été entrer dans les vues du parti carliste, dont l'absolue prédominance de la noblesse, constitue une des principales aspirations.

C'est sans doute aussi parce que le même parti réclame la domination de l'Eglise, qu'on a cru devoir la réduire à la portion congrue. Le catholicisme est religion officielle. Il fallait introduire à la chambre haute quelques-uns de ses dignitaires. Par moins de parcimonie à leur égard on eut paru entrer en composition avec les *grandes compagnies* des bords de l'Èbre.

L'introduction parmi les grands et les évêques des officiers supérieurs de l'armée ne saurait étonner, sur la terre qui vit fleurir les Espartero, les Cabrera, les Prim, les Martinez Campos, terre, sur laquelle on ne semble recevoir une épée que pour la mettre au service d'une politique intestine. Leur présence à la chambre haute a eu souvent une action dissolvante. On a vu les généraux sénateurs ne pas craindre de s'adresser ouvertement à l'armée pour lui demander d'approuver leurs critiques acerbes à l'adresse du ministre de la guerre.

Il ne faudrait pas croire que les généraux soient réduits au chiffre de sièges que nous venons d'indiquer. Le roi peut en augmenter le nombre ainsi que celui des grands et des évêques en vertu d'une prérogative qui lui appartient. Il a le droit de nommer des sénateurs à vie qu'il lui est interdit de choisir en dehors de certaines catégories. Or ces catégories comprennent, en première ligne, les officiers généraux et les évêques. Viennent au même titre : les ambassadeurs, les ministres, les membres des tribunaux suprêmes civils, maritimes, et militaires, de la cour des comptes, les conseillers d'Etat, les anciens sénateurs, les députés plusieurs fois réélus, les présidents d'académie, les professeurs des Universités ayant quatre ans d'exercice.

De tous ces membres une situation de fortune déterminée est exigée comme des sénateurs héréditaires. Le roi ne peut les choisir que s'ils jouissent d'un revenu de 7.500 *pesetas* provenant soit de leurs biens propres, soit de traitements qui ne peuvent leur être enlevés sans décision judiciaire, soit de pension de vétérance ou de retraite. De plus, le roi peut encore nommer les citoyens possédant « une rente annuelle de 20,000 *pesetas* ou payant au Trésor 4.000 pesetas de contributions directes s'ils jouissent d'un titre de noblesse, ou s'ils ont été députés aux Cortès, députés provinciaux ou alcades dans les capitales de provinces ou dans les villes de plus de 20.000 âmes.

Les sénateurs de droit et ceux nommés par le souverain sont au nombre de 180. Ils forment la moitié du Sénat. L'autre partie est élective.

Elle se recrute par deux procédés différents :

Les uns sont élus selon la méthode corporative : 9 par le clergé, 6 par les Académies, 10 par les dix Universités, 5 par les sociétés économiques. Les 150 autres sont nommés par un collège composé des délé-

gués des municipalités et des députations provinciales.

Ces députations peuvent *lato sensu* être assimilées à nos conseils généraux. Pour les délégués ce n'est point l'*ayuntamiento* ou conseil municipal qui les choisit. Ses membres n'interviennent que pour un quart. Les trois autres sont formés par les principaux contribuables de la commune. Les sénateurs élus ne peuvent être choisis que dans les catégories imposées à la nomination royale. Ils se renouvellent, par moitiés, tous les cinq ans, et peuvent être dissous comme la Chambre des députés.

Ajoutons que c'est là un droit dont le gouvernement ne se prive guère. Il n'est peut-être pas de pays où il en ait été fait un aussi fréquent usage. Les ancêtres en ce siècle du Sénat de 1876 l'ont appris à leur détriment, et le décret des révolutions est souvent venu en aide à celui de l'autorité royale.

C'est en 1812 que l'assemblée de Cadix abolit en Espagne le régime féodal. Née d'un soulèvement national en face de l'invasion étrangère, elle n'en daigna pas moins s'inspirer des principes de 1789 dont elle combattait les fils. Elle institua comme la Constituante une assemblée unique et n'accorda au roi à l'encontre de ses décisions qu'un veto suspensif.

Ferdinand VII, au retour de sa captivité en France, fut sans doute inquiété par le souvenir de Louis XVI. Il refusa de reconnaître la constitution de Cadix, déclara vouloir régner, comme ses pères, en monarque absolu.

Durant son règne des insurrections continuelles n'arrivèrent point à fléchir sa volonté, mais, après sa mort, sa femme Marie-Christine ayant à supporter le poids très lourd de la régence pour sa fille Isabelle vit que sa seule sécurité serait de s'entendre avec le parti libéral. De là est né le statut royal de 1834.

Il divise les Cortès en deux chambres. Dans l'une sera appelée la haute noblesse (Estamento de proceres), dans l'autre viendront les députés (Estamento de procuradores). Ces assemblées ne devaient pouvoir délibérer que sur les lois, par le gouvernement, à elles soumises.

La reine Marie-Christine avait d'autant mieux fait de chercher son point d'appui chez les libéraux que don Carlos, frère du roi défunt, s'était posé en prétendant en coalisant, autour de lui, les partisans de l'absolutisme.

Elle le réduisit à l'impuissance avec le secours de la France et de l'Angleterre, mais, fut moins heureuse vis-à-vis d'un autre parti extrême, celui qui exigeait le retour pur et simple au système de 1812. Il réussit à lui dicter ses conditions à la suite de l'émeute de la Granja.

D'abord la régente fit droit à sa demande, mais, elle rusa si bien auprès des constituants convoqués, que de leur travail est sorti la constitution du 18 juin 1837.

Marie-Christine conservait le pouvoir exécutif. Les Cortès demeuraient divisés en deux chambres, mais, obtenaient l'initiative des lois. Les membres du Sénat seraient choisis par la Couronne sur une triple liste de candidats présentée par les provinces. La chambre des députés serait élue par les citoyens possédant un certain revenu, ou remplissant des conditions déterminées.

La chute du parti progressiste, son remplacement au pouvoir par les modérés, amenèrent en 1845 une révision de la constitution de 1837, dans le sens conservateur. Dorénavant la nomination des membres de la chambre haute appartiendra au roi seul, et sans fixation de nombre. Leur mandat sera viager. Le monarque les choisira dans des catégories analogues à celles

que vers la même époque nous trouverons en France. Pour prétendre au Sénat ils devront en outre justifier d'un revenu d'au moins 30,000 réaux.

Ce système, légèrement modifié, en 1857, puis, rétabli dans sa forme primitive, en 1864, a existé jusqu'en 1868.

A cette date le trône des Bourbons s'écroule. Le général Sérano convoque des Cortès constituants. Elus au suffrage universel ils procèdent à l'œuvre de 1869.

Le Sénat sera élu par les *députations provinciales* (1) et *les délégués des districts municipaux*. Ces derniers devront égaler un sixième de l'effectif de chaque conseil communal. Chaque province nommera quatre membres de la chambre haute. Non seulement pour y pénétrer, il faudra être Espagnol, âgé de quarante ans, jouir de ses droits civils, mais, encore avoir occupé certaines fonctions, ou compter parmi les cinquante plus imposés de la province, pour la contribution foncière, ou les vingt pour les patentes.

Le Sénat de 1869 devait être renouvelé par quarts tous les trois ans.

Quant à la Chambre des députés du Congrès, elle ne connut d'autre mode de recrutement que le suffrage universel. Le duc d'Aoste fut appelé comme roi. Cette constitution dura autant que son séjour en Espagne.

Son abdication, la république, le *pronunciamento* du général Pavia, qui ramena en 1874, les Bourbons en la personne d'Alphonse XII, sont les préliminaires de la Constitution actuelle de l'Espagne.

On voit que pour organiser le Sénat, il a été regardé, moins à côté qu'en arrière. C'est une sorte de synthèse dans laquelle on a coulé ensemble les systèmes, de 1834, 1837, de 1845 et de 1869, intacts ou modifiés.

(1) Ces députations sont les conseils généraux des provinces.

Dans les premiers temps, sa tâche fut facile. Il n'eut qu'à s'entendre avec une assemblée nommée au suffrage censitaire. Une loi du 26 juin 1890, va lui permettre de faire ses preuves en face du suffrage universel.

Quelle que soit sa force de résistance, l'hérédité s'y trouve tellement ensevelie sous d'autres principes, qu'il sera impossible de lui attribuer sa part dans les résultats généraux. Elle était trop jeune, dans l'histoire constitutionnelle de ce siècle, en Espagne, trop vieille dans celle des Etats de l'Europe pour qu'il ait pu en advenir autrement.

CHAPITRE XI

Conséquences du maintien de l'hérédité législative en Portugal. — L'hérédité législative et l'hérédité dynastique.

Pour juger l'hérédité, la chambre haute portugaise est plus intéressante que le Sénat espagnol. Elle y tient une place moins étroite, tout en demeurant dépouillée du prestige des légendes.

Si les Cortès, issus de l'ancienne *Curia*, où l'on voyait se réunir la noblesse, les évêques, et les députés des villes, remplacés aujourd'hui par un Parlement divisé en deux chambres, ont revêtu de quelques-uns de leurs traits caractéristiques ces assemblées, il faut les séparer par une longue interruption d'inanités absolutistes et d'avortements révolutionnaires. Subissant le reflet du passé, n'y prenant plus leurs racines, les diverses catégories des membres de la chambre haute ont une situation moins assurée qu'en Angleterre ou en Hongrie.

C'est à dater de la domination espagnole que commence l'éclipse des Cortès. En 1640, on les voit re-

paraître au moment où la maison de Bragance libère le Portugal, mais, privés de la presque seule raison d'être des assemblées représentatives à cette époque, le vote des impôts ne leur étant plus reconnu. Aussi leur convocation parut-elle une délivrance au début de ce siècle. Affranchis de Napoléon et des Anglais, ils dotèrent, en 1822, le Portugal d'une Constitution qui proclamait la souveraineté du peuple, confiait l'œuvre législative à une assemblée unique, indépendante de la couronne.

Alors Jean VI, qui s'était réfugié à l'étranger, par un curieux retour des choses, ne réussit à triompher de l'opposition de son fils dom Miguel, que grâce à l'intervention de cette France devant l'invasion de laquelle, quelques années auparavant, il avait cru devoir fuir.

Après sa mort, dom Pedro octroya une constitution (1826) où il essayait de concilier les legs de l'histoire nationale avec le droit révolutionnaire, puis, satisfait de son œuvre, abdiqua au profit de dona Maria da Gloria, sa fille, ne conservant que la couronne du Brésil.

C'était compter sans dom Miguel, régent du royaume, qui se montra aussi révolté comme oncle qu'il l'avait été comme fils. Il réussit à se faire proclamer roi, mais, dut bientôt capituler à Evoramonte.

Lors de son rétablissement, dona Maria remit en vigueur la charte de 1826. Les partisans de ce monument sont connus sous le nom de *Chartistes*, tandis que ceux de l'usurpateur dom Miguel, ont été le premier noyau du parti légitimiste.

En 1836, l'autorité de dona Maria eut à subir un nouvel assaut. Les Chartistes furent vaincus par les admirateurs de la constitution révolutionnaire de 1822, qui reçurent le nom de *septembristes*, à cause du mois

de leur succès. Mais, quatre ans après, ils se trouvèrent de nouveau chassés par les vaincus de 1836.

C'est alors (1842), que se passa un événement dont les conséquences furent incalculables pour l'histoire politique du Portugal. Fatigués de tant de luttes, poussés par un irrésistible besoin d'apaisement et de repos, les adversaires se jetèrent dans les bras les uns des autres. Les hommes de la révolution se fondirent, en un grand parti national, avec ceux de la tradition et du droit moderne, Septembristes et Chartistes devinrent les bases de ce *parti régénérateur* qui devait pendant de longues années conserver la direction des affaires.

Ce rapide aperçu était nécessaire pour saisir comment l'hérédité vit encore à la chambre haute portugaise. Bien que longtemps groupée en certains points, comme à Braga, l'aristocratie avait été fortement secouée, quant à son principe, depuis les anciens Cortès.

De 1750 à 1777, pendant les vingt-sept années où gouverna le marquis de Pombal, elle fut l'objet d'une lutte sans merci, de la part du ministre, ami de la philosophie nouvelle, qui enleva aux grandes familles toutes les concessions territoriales qui leur avaient été accordées en Amérique et sur le continent africain.

Les grands hommes agissent plus encore par les doctrines qu'ils laissent après leur mort, que par leurs actes alors qu'ils sont au pouvoir. Le peuple a pensé longtemps comme le marquis de Pombal, et si l'hérédité législative ne s'était trouvée faire partie des institutions acceptées dans un échange de concessions par les partis fondateurs de la Régénération, si les Chartistes vainqueurs au moment du contrat n'avaient eu le droit d'insister plus haut pour la faire agréer, elle n'aurait certainement pas résisté aux attaques furieuses de ces hommes de 1822 et de septembre

qui, après avoir réalisé pendant quelques temps l'idée d'une seule chambre, se voyaient désarmés par leurs engagements au point de ne plus pouvoir la combattre. Le droit de naissance, affranchi, en 1842, de ses adversaires naturels les plus nombreux, ne devait plus rien avoir à redouter de la part des révolutionnaires clairsemés qui avaient refusé de s'associer à la grande réconciliation nationale.

Les pairs religieux ne lui doivent rien, au contraire. Il n'est pas de pays où l'idée de la Religion d'Etat soit plus universellement admise. Même l'intransigeante Constitution de 1822 la reconnaît. Comment s'étonner de voir les archevêques et les évêques, membres de droit de la chambre haute, en une nation, où tout autre culte que le catholique est proscrit publiquement, et ne peut être pratiqué que dans des édifices dont la forme extérieure n'en rappellera point l'existence? Les voyageurs qui rapportent leurs impressions sur le clergé portugais, sont unanimes à raconter que les affaires religieuses les passionnent plus que les questions politiques. Lors de la nomination des évêques, chaque candidat a ses partisans, et on discute ses titres avec une vivacité inouïe. Les gens d'Eglise sont plus mêlés au peuple que partout ailleurs. Ils négligent la plupart du temps de porter la soutane, et exercent presque toujours un métier, qui souvent ferait se signer nos curés de campagne. C'est au sein des églises que l'on se réunit pour élire les députés à la chambre basse. Si dom Pedro a fait fermer une grande quantité des couvents qui couvraient le Portugal, ce ne fut point pour s'en prendre à de paisibles amis de la prière et de la vie contemplative, mais, parce que les habitants en étaient sortis pour combattre dona Maria, au nom de la cause légitimiste, en faveur de dom Miguel.

Au faîte de cette réunion de membres héréditaires,

à vie, d'archevêques, d'évêques, plaçons le prince royal, les infants et nous aurons une idée complète de la chambre haute du Portugal.

Il est temps de nous demander ce qu'elle fait? Ce qu'elle peut?

Sa collaboratrice, la seconde assemblée, est composée de députés, élus par des hommes auxquels on demande seulement de payer 1,000 reis (5 fr. 55) de contributions directes, de savoir lire et écrire et parmi lesquels l'adjonction des capacités fonctionne dans une très large mesure.

Il est un dangereux phénomène qui se produit dans les machines à vapeur. Si cette vapeur n'est pas hermétiquement emprisonnée dans ses tuyautages, si elle parvient à traverser la légère couche de dépôt qui la séparait du métal incandescent, il se produit une explosion terrible, soudaine. C'est ce que l'on appelle la caléfaction.

L'exemple du Portugal montre qu'il ne saurait manquer d'y avoir caléfaction, le jour où une chambre haute en partie héréditaire se trouverait, par la disparition de la mince couche de respect qui l'en sépare, brusquement mise en présence de la souveraineté populaire.

L'hérédité n'a pas, jusqu'à ce jour, produit d'enviables résultats dans ce pays. Elle n'a donné ni la paix ni la sécurité attendues. Le gouvernement a pris l'habitude de compter plus sur la corruption électorale, sur les arguments en espèces, que sur l'opinion. Il l'étouffe plus qu'il ne la pondère. C'est cette altération de la vérité qui a permis de faire prendre aux masses pour quantité négligeable un parti républicain dont les recrues deviennent chaque jour plus nombreuses. Les institutions qui ne sont pas sûres d'elles, sont faciles à reconnaître. Il faut les dé-

fendre autrement que par leur fonctionnement même. On n'attend plus en Portugal que le peuple ait parlé, pour écouter la chambre haute, on trouve plus prudent de l'empêcher de dire ce qu'il veut.

C'est de cette façon que le gouvernement est arrivé à obtenir la majorité aux élections du 1er avril 1890. Mais, il lui a fallu prendre une peine telle que, dès le 8, il a fait voter une série de mesures coercitives pour se protéger à l'avenir. La Constitution devenait un dogme soustrait au libre examen. Toute attaque contre elle devait être sévèrement punie. Les associations, les cercles, tombaient sous le bon plaisir du gouvernement qui acquérait le droit de les dissoudre. On ne redoutait pas seulement les établissements où l'esprit d'opposition, par la continuité des mêmes fréquentations, se développe chaque jour. Les réunions isolées où le mécontentement public apparait soudain, dans toutes ses menaces, tombaient sous un régime dictatorial, pendant que la presse était baillonnée et que ses délits étaient enlevés au jury, leur tribunal naturel.

Vacillante, la Constitution, semble devoir s'écrouler au moindre souffle. Il n'y a pas longtemps, lorsque la vieille alliance, si rarement interrompue du Portugal et de l'Angleterre, a été dénoncée à propos des possessions de l'Afrique du Sud, et que lord Salisbury eut fait sa brutale application du droit du plus fort, c'est à ses institutions que le peuple s'en est pris dans son impuissance. Nous n'ignorons certes pas, le danger de s'emparer d'événements politiques, résultat de causes innombrables pour, faisant le procès des rouages constitutionnels, en rendre un seul responsable. Mais, il ne saurait être défendu de reprocher à une institution de ne pas rendre les services qu'elle aurait fournis sûrement organisée d'une autre manière. Assu-

rément, l'hérédité ne saurait être accusée d'avoir soulevé le conflit anglo-portugais. Telle qu'elle est entendue, accompagnée dans le Sénat de principes hétérogènes, elle est la raison indiscutable de son impuissance.

Le parti régénérateur était bon juge. Après avoir conservé l'hérédité pendant près d'un demi-siècle, il a fini par comprendre combien sa situation était précaire, son rôle politique dangereux. En 1878, il lui a refusé l'énergie de sauter d'une ligne dans une autre, une fois éteinte, la descendance directe masculine et féminine.

De plus, il a exigé que non seulement les sénateurs à vie soient choisis dans certaines catégories, mais, encore que le fils du pair héréditaire, voulant recueillir sa succession législative, appartint à une d'entre elles. Ces catégories qui comprennent les plus hautes fonctions de l'Etat, avec où sans adjonction d'un certain temps d'exercice, représentent ou la fortune comme en Hongrie, ou une haute situation politique, le plus souvent l'une et l'autre à cause des appointements élevés de cette dernière. Nous ne retrouvons pas ici le sommeil de l'hérédité, de la réforme de M. Tisza. Le fils du pair qui n'a pas siégé, ne peut venir siéger lui-même, qu'en prouvant que son ascendant avait été éloigné de la chambre haute pour un motif légitime. De plus, la valeur des héritiers de la pairie doit toujours être attestée par un diplôme d'instruction supérieure de l'Université de Coïmbre, ou de quelque autre établissement ayant le caractère officiel.

Jamais plus libéral, plus vigoureux effort n'a été tenté dans les temps contemporains pour obliger l'aristocratie parlementaire à demeurer mêlée à la vie nationale, pour rendre à l'hérédité législative son ascendant sur les masses en essayant de l'accommoder avec les

aristocraties plus modernes, en l'empêchant de perpétuer un matériel et intellectuel dénuement dans les chambres hautes. Mais, en étudiant les catégories, nous verrons que leur danger est de pousser à la faveur. Or, la faveur est un des grands vices du Portugal. Le système de 1878 qui aurait pu rendre une certaine vie à l'hérédité législative dans d'autres pays, y était condamné à l'avance. Aussi, dès 1885, c'est le cabinet Fontès, renfermant les chefs de ce même parti régénérateur, réunion de tous ceux qui, d'une façon plus ou moins déguisée, tiennent à conserver les institutions actuelles du royaume, qui a pris l'initiative de demander l'abolition de l'hérédité législative et l'établissement de l'élection pour le remplacement périodique des pairies vacantes.

Peut-être faudra-il, même après cette réforme, remonter à une cause plus générale encore.

La faiblesse de la chambre haute portugaise, et de beaucoup d'autres, provient de ce qu'elles ont été constituées non pour protéger le pouvoir exécutif, mais, une forme particulière de ce pouvoir : la monarchie. Nous n'avons trouvé l'hérédité législative que dans des Etats où existait cette conception de l'autorité suprême. Le fait est, que depuis Montesquieu et Delolme, tout le monde croit qu'un trône ne peut durer qu'en s'appuyant sur une puissante aristocratie native. Cette affirmation est devenue pour les rois un axiome. Ils ont vu dans l'emploi de la noblesse qui devait les défendre, et dans les chambres hautes faites, croyait-on, pour contenir la volonté nationale, une similitude de rôles. Ils ont pensé bien agir en combinant deux choses, à leurs yeux, devant tendre vers un même but. Ils ont mis l'une dans l'autre suivant, en celà, la tradition des parlements historiques d'Angleterre et de Hongrie.

Il y a eu là, de leur part, un calcul nuisible, qui a porté, en notre temps de démocratie, un grand tort aux conceptions monarchiques, et a été l'ouvrier de bien des écroulements rapides. Si éternellement vraie dans son ensemble, que soit une œuvre comme l'*Esprit des lois*, il lui est impossible de s'abstraire complètement de l'époque où elle a été écrite. Ce que disait Montesquieu était exact au XVIIIe siècle, ne l'est plus aujourd'hui. A ce moment l'aristocratie jouissait d'une grande influence politique, grâce à ses privilèges et à la propagande à laquelle elle se livra des idées nouvelles qui devaient les emporter. Le respect de la hiérarchie nobiliaire était encore profond. Elle constituait l'organisation de tous les Etats d'Europe. La plupart ignoraient les formes futures du parlementarisme.

A tort ou à raison, le peuple de nos jours se méfie de la noblesse. Vienne l'occasion de lui jouer quelque tour, il est rare qu'il se la refuse.

On a dit qu'elle ne faisait plus qu'exciter la jalousie du bourgeois, qu'au gros de la masse, au peuple des travailleurs elle était devenue indifférente. Il y a là quelque chose de vrai. L'homme du peuple, en face d'elle, ne sent pas la même déception, les mêmes envies que l'homme arrivé à l'aisance. Il en est trop loin, ses préoccupations sont plus pressantes.

Mais, de même que l'aristocratie était autrefois la grande inspiratrice, c'est aujourd'hui encore, dans une très large mesure, la bourgeoisie qui fait naître dans les classes inférieures des convictions raisonnées, des sentiments irréfléchis. L'hérédité contestée à l'aristocratie, dans le domaine législatif, est demeurée au contraire dans beaucoup de pays, chère à tous, comme origine du pouvoir suprême. Il s'est passé entre elle et certaines nations, quelque chose comme ce qui a lieu aujourd'hui entre la noblesse et les classes ouvrières.

Elle plane au-dessus des visées particulières. L'envie, la jalousie à son égard, n'ont trouvé aucune raison de naître. On consent à lui reconnaître des bases rationnelles, tandis que l'on se refuse à toute philosophie dès qu'il est question de l'hérédité législative. On ne veut plus voir les services qu'elle a pu rendre pour ne la considérer que comme l'instrument de satisfactions égoïstes. On comprend au contraire très bien, entre certaines frontières, qu'une même famille occupe le trône. On croit, en augmentant par là l'éclat de ceux qui s'y succèdent, accroître d'un même coup, le lustre de la patrie qu'ils personnifient. La liste civile inspire presque toujours quelques regrets, mais, le rejeton de l'hérédité dynastique apparaît comme un homme d'essence supérieure, dont la signature suffit à décider de la destinée de ses semblables. Lorsqu'une colonne est solide et droite, n'est-ce pas folie que de l'incliner sur des étais effrités ? Il faut examiner soigneusement les conditions de chaque Etat. Renferme-t-il une aristocratie puissante ? Il convient de lui donner un rôle légal, de peur qu'elle ne s'en arroge un qui ne le soit point. Est-elle faible, ou nulle ? Ce serait folie que de vouloir se servir pour la fortifier ou pour la créer d'institutions uniquement faites pour l'exprimer, et bien plus insensé encore pour un monarque de s'abandonner à son entraînement, en s'imaginant pouvoir s'appuyer sur un poids que lui-même soulève.

CHAPITRE XII

Généralisation des résultats de la précédente enquête. — Les trois souverainetés pondératrices. — Valeur théorique de l'hérédité législative.

C'est par le tableau de ses effets désastreux dans la Péninsule Ibérique qu'il convient de clore l'histoire de l'hérédité législative.

Née, en Angleterre, pour soutenir la cause de la liberté, en Hongrie, pour défendre l'indépendance magyare, elle ne peut se transmettre, que dans ces deux pays grâce à une naturelle division du pouvoir délibérant, du Moyen-Age jusqu'à nous.

Pendant longtemps elle demeure le seul mode de recrutement possible des chambres hautes, le seul capable de leur communiquer l'énergie nécessaire pour maintenir leurs décisions en face d'assemblées plus ouvertes, pour les arrêter librement malgré l'absolutisme des rois.

Le baron, le magnat, qu'elle y introduit, sont le résumé de toutes les forces réelles de l'époque : autorité, richesse, culture intellectuelle.

Entrant au nom de leur fief ils viennent représenter le sol lui-même, sans tenir compte de la population qui le recouvre.

Par leurs privilèges innombrables, leur supériorité providentielle indiscutée, ils constituent l'élément pondérateur par excellence à l'égard d'hommes sur lesquels, au dehors des assemblées, un immense pouvoir leur appartient.

Dans ces assemblées même, la présence, parmi eux, des directeurs les plus vénérés des consciences leur procure sur des âmes de piété naïve un ascendant que dans leur manoir ils ne possèdent que sur les corps.

S'ils n'ont pas le monopole des dons de l'esprit, celui de l'instruction leur appartient presque. D'ailleurs le savoir apprécié n'est point celui des hommes qui ont pâli sur les livres. On considère que mieux vaut manier avec dextérité le lansquenet et la dague, renvoyer la paume avec souplesse, et, dans ces exercices, ils sont incomparables.

Mais, cette réunion, sur les mêmes individus, de tant de forces politiques ne va pas tarder à se disjoindre.

Le principe de la souveraineté territoriale est emporté sur un continent lointain par les émigrants du nouveau monde. A Philadelphie ils ont cru découvrir quelque chose de neuf alors qu'ils étaient surtout hantés par ces véritables sénats fédératifs qu'étaient les chambres hautes héréditaires. Leur instinct démocratique n'a eu qu'à désassocier le seigneur et le fief. Ce fief a pris un nouveau nom : l'Etat. Ils acceptent toujours l'idée de mettre, dans les chambres hautes, quelque chose de consistant : le sol, d'en opposer les fractions inébranlables aux volontés fluides du nombre, mais, par l'absence du feudataire c'est pour employer une image hardie, ce sol lui-même qui y est jeté au moyen de l'égalité sénatoriale et le patriotisme particulariste

remplace l'obéissance, imposée par le droit du plus fort, au représentant de la tenure féodale. Puis ce seront tous les sénats fédéraux déjà décrits qui, comme la branche au tronc, viendront se rattacher à la base matérielle de l'ancienne hérédité législative.

Tandis que cette transformation s'accomplit, que le principe de la souveraineté territoriale va revenir d'Amérique pour apporter une assiette modernisée aux conceptions sénatoriales de plusieurs pays d'Europe, dans son pays originaire, en Angleterre, comme en Hongrie, le seigneur se sépare au contraire du sol, tend, de plus en plus, à cesser de venir dans la chambre haute en son nom. Le principe de la souveraineté personnelle s'affirme. Le baronnat *par writ* exception au début, se généralise, devient presque la règle.

Tant que le lord ou le magnat continueront à être des supériorités héréditaires, par la concentration de la richesse et de la culture morale, ils formeront encore un élément pondérateur acceptable. Mais, la fortune ne demeure pas longtemps leur propriété exclusive. La richesse transmise diminue rapidement devant la puissance génératrice du travail obscur et opiniâtre. Ses fruits prennent une forme imprévue, qui déconcerte l'ancienne organisation étonnée. Le capital mobilier augmente, échappe par sa nature aux détenteurs reconnus de la richesse. Il y a bien pour chercher à le diriger, à le conduire dans les déversoirs traditionnels les majorats, le droit d'aînesse, mais, ces institutions deviennent de plus en plus incompatibles avec l'esprit nouveau qui les abroge ou les tourne. Chaque jour, l'hérédité attire moins la richesse, ressemble à un piston aspirant dans le vide. De toutes parts la puissance de ses rejetons se démolit, tombe pièce à pièce. L'instruction devient un droit pour tous. Les nations se couvrent d'innombrables écoles. Dans des

élans généreux ou dans de sanglantes révolutions les peuples abolissent les privilèges. C'est l'ordre social tout entier qui se transforme. Les groupements corporatifs séculaires, évêchés, communes, ordres, paroisses, et surtout la famille, ce fondement de l'hérédité législative qui remonte au régime patriarcal lui-même, crèvent sous la pression de l'individualisme grandissant, fournissent tout juste un résistant appui aux pays, où le droit du nombre n'a été que timidement proclamé, et qui cherchent en eux une base sénatoriale entre l'autorité personnelle et la souveraineté territoriale, le dessus et le dessous, le seigneur et le fief.

Au moment même où ces changements s'accomplissent, une ère de liberté semble s'ouvrir pour les peuples. Ceux mêmes, chez qui les garanties politiques étaient chose inconnue, ont imité l'exemple de la France, et réclamé des constitutions. Là où des conditions spéciales, une aristocratie ayant un passé libéral, un trône respecté protégeant la noblesse, une situation géographique interceptant la contagion révolutionnaire, ou une équivoque quelconque résultant de la contingence des événements, ont permis de recruter les chambres hautes par le moyen de l'hérédité législative, il a fallu s'efforcer de la mettre d'accord avec les transformations de la société, de retenir en elle la richesse par mille moyens ingénieux, en exigeant pour sa création ou sa jouissance, des fidéicommis, des conditions de cens, permettant de présumer une coexistence plus ou moins durable de la fortune et du droit de naissance chez les mêmes hommes. On a borné son action à certaines lignes pour permettre plus souvent à la volonté des souverains de rétablir cet accord. Il a fallu la concilier avec des principes qui s'entre-détruisent mutuellement au sein d'assemblées dont le dégradé savant exprime les

phases successives de la métaphysique parlementaire.

C'est alors que dans ces chambres hautes hétérogènes une lutte sourde a commencé. Les idées rivales qu'elles supposent, en une sorte de neutralité, ont représenté des rapports ne correspondant plus avec leur force dans l'opinion. L'hérédité législative aurait déjà disparu dans ce conflit, si, çà et là, des hommes ne défendaient leur bien dans ce qui ne devrait être qu'un ministère, si dans certains Etats, l'hérédité royale, sa grande sœur, n'avait cru se protéger en la protégeant, dans la crainte de se voir exposée seule aux flots démocratiques.

On s'est refusé trop souvent à voir que les secondes assemblées, devenaient les organes de plus en plus sincères de la souveraineté nationale, ouvraient leurs portes toutes grandes, réformaient leur législation électorale. Leur complexité, au contraire, le sépulcre qu'on tenait à conserver en elles de conceptions à leur déclin, ont empêché les chambres hautes héréditaires d'être affermies dans des organisations sérieusement correspondantes. Vis-à-vis des conseils du peuple, elles ont été comme des chevaliers bardés de fer se trouvant, tout d'un coup, en face d'une armée munie d'engins scientifiques.

L'hérédité législative est donc appelée à disparaître par l'effet de causes politiques et économiques, devant lesquelles la volonté d'une nation ne pourrait rien, et que l'homme subit plus qu'il ne les engendre.

On aime à la représenter quelquefois comme incompatible avec les aspirations égalitaires de nos gouvernements démocratiques. Dans un jugement superficiel, on affirme que le peuple ne se résignerait jamais plus, en certains pays, à voir placer au sommet du pouvoir des hommes n'ayant eu qu'à se donner la peine de naître. La chose est peut-être vraie, mais, il y a plus.

On se trouve en face de faits inéluctables, profonds.

S'il s'agissait d'un simple mouvement de sympathie ou d'antipathie de la part des foules, il serait permis de trouver que l'épreuve n'a pas été suffisante. Sachant combien elles sont faciles à se laisser convaincre, on pourrait espérer leur démontrer qu'il n'y a pas d'atteinte dans l'hérédité législative aux théories égalitaires. Peut-être finiraient-elles par croire qu'entre le droit de naissance et les théories plus modernes la différence unique c'est que l'un crée l'égalité entre les races, tandis que les autres l'attribuent aux individus.

Considérées dans la perspective de leur développement, ces races conduisent fatalement à un point initial : celui où l'hérédité a été conférée pour services rendus à l'Etat ou à ceux qui le gouvernent. Il est certain que dans les pays où le droit de naissance existe tout homme peut en montrant les aptitudes nécessaires l'acquérir dans sa famille. L'égalité politique est une chose qui n'est pas continue. On n'en parle en général que pour savoir dans quelles conditions on pourra en sortir, s'élever au-dessus de ses semblables, en acquérant une autorité effective. L'essentiel c'est qu'il y ait pour tous un moment où elle existe, peu importe que ce moment se trouve au début d'une vie, ou de plusieurs, puisque les générations existantes ne sont point exclusives et en souffrent d'autres à leurs côtés s'élevant par les mêmes moyens.

On pourrait arriver auprès du peuple et lui tenir ce langage : « Vous tenez à voir l'égalité non seulement entre les races, mais, vous vous refusez à placer le simple citoyen, celui dont la descendance n'est assurée d'aucune fonction en face du membre des familles héréditaires avec qui il faut faire la comparaison : le premier auquel l'hérédité a été conférée. Avec cette tendance des foules qui préfèrent voir plutôt que penser, vous

récusez une opération intellectuelle qui oblige à faire abstraction d'années nombreuses. Vous ne voulez regarder dans la famille héréditaire et dans l'autre que les individus vivant simultanément à un moment donné et c'est ce contraste qui vous choque entre celui qui doit tout acquérir et celui pour lequel on a tout acquis. Il vous plaît d'appeler cela un privilège. Mais, le privilège est une chose faite dans un intérêt particulier. Si nous parvenons à vous montrer que l'hérédité législative est un incomparable instrument politique, qu'elle facilite d'une façon surprenante les conditions du gouvernement et fait par là même le bonheur des peuples, vous serez obligé de reconnaître que l'hérédité ne sacrifie pas le tout à la partie, qu'elle se sert au contraire de la partie pour le plus grand bien du tout. Résignez-vous donc à voir quelques citoyens profiter des avantages d'une pareille situation, du moment que ces avantages sont compensés par les services généraux qu'ils rendent. Oubliez qu'ils sont hommes comme vous. Fermez votre âme à la jalousie, et ne voyez en eux que des utilités, ne refusez pas de faire avec des hommes intelligents ce que l'histoire naturelle fait avec les animaux qu'elle nourrit et expose dans les jardins publics pour entretenir et vulgariser la science.

Tout ce qu'on peut répondre à un pareil raisonnement c'est que si l'hérédité ne le détruit pas, elle amoindrit le droit des générations à venir qui ont aussi des hommes de talent à employer.

Le peuple l'aurait-il accepté ? Aurait-il perdu peu à peu cette irascibilité qu'un usage, trop court de la démocratie lui inspire à l'encontre de tout ce qui paraît de près ou de loin en contrecarrer les lois, ou se serait-il obstiné, à l'égard de l'hérédité législative ? Il est hypothétique de répondre. Mais, la question de savoir si le droit de naissance pourrait se concilier avec

la démocratie égalitaire, ne prête qu'à un jeu platonique de l'esprit. Dans les divers pays constitutionnels, des tempéraments plus ou moins vifs peuvent en varier le sort actuel, dans tous il s'en va. et l'on doit la considérer comme un malade irrémédiablement condamné à mourir.

Cependant, on ne peut s'empêcher de lui rendre justice, de reconnaître les grands avantages qu'il renferme, et de considérer avec une certaine mélancolie, les conceptions utiles qui dans une mesure plus ou moins grande sont appelées à échapper avec lui au gouvernement.

Cette indépendance qui a été sa raison première chez les barons anglais. en face de l'absolutisme royal constitue une valeur inappréciable. En politique, surtout avec les idées modernes, il est rare que l'on jouisse d'une complète liberté, que l'on ne soit contraint de sentir comme quelqu'un. Avec l'hérédité l'homme qui parvient aux affaires est son seul maître. Il peut parcourir le champ illimité de la pensée. Pour lui aucun obstacle ne s'élève entre une idée qu'il croit féconde et son aveu public. Aucun sentiment personnel, aucune préoccupation électorale ne le détourneront de proclamer ce qu'il croit la vérité. Il pourra parler avec une conviction absolue. Son éloquence sera celle de la franchise. Cette hérédité législative à laquelle on reproche d'être une institution réactionnaire, a été une des armes du rationalisme, un des premiers moyens pour les doctrines avancées de parvenir dans le gouvernement, d'y être représentées et de se faire connaître. Alors que les tories étaient tout-puissants en Angleterre, manifestaient pour les efforts de notre pays le mépris que l'on sait, et encourageaient les tentatives faites pour les rendre infructueux, la Révolution française trouva parmi les

grands seigneurs de la Chambre des lords d'illustres partisans. On vit l'un d'entre eux lord Stanhope, dans un élan d'exaltation, pousser l'esprit de renoncement jusqu'à se dépouiller lui-même de la pairie, et faire de ses fils un maçon et un tanneur. Dans cette même assemblée, c'est par l'hérédité législative que la liberté de conscience a pu commencer à s'affirmer timidement. Tandis que les protestants détenaient seuls le pouvoir, occupaient tous les sièges aux communes, c'était parmi les membres de la chambre haute que les catholiques d'Angleterre purent entendre soutenir leurs croyances par les lords qui s'y étaient convertis (1).

Evidemment l'indépendance héréditaire a été souvent plus théorique que réelle. Si le droit de naissance devait demeurer un moyen politique, il y aurait à protéger ceux qui en sont investis contre bien des séductions, d'irrésistibles conseils. Les pairs ne pouvaient être privés du droit de siéger à la chambre haute, mais, les moyens étaient nombreux d'agir sur leurs votes. Il y avait ces dignités d'apparat dont on est si friand dans les cours, des décorations sans nombre, et de tous ordres, des honneurs révocables que leurs possesseurs tenaient à conserver. Il y avait la distribution de grasses sinécures et surtout les titres de noblesse. Leurs degrés mettaient entre les mains du pouvoir royal un appât toujours nouveau. Au pair il était toujours possible d'espérer monter, de devenir comte lorsqu'il n'était que baron, duc quand il n'était que marquis. Les honneurs sont une soif que l'on ne réussit jamais à satisfaire, et, plus nous en recevons, plus notre vanité en est encore avide.

(1) Pendant longtemps il n'y eut qu'un membre catholique à la chambre des lords.

Mais, s'il est vrai, qu'il y a deux morales pour nombre d'hommes, l'une dans la vie privée l'autre en politique, que beaucoup croient pouvoir se permettre pour acquérir ou conserver une place de prendre des résolutions qui les feraient bondir si on leur offrait de l'argent, toutes les séductions que l'on peut susciter à un pair par droit de naissance sont de celles que repousse une conscience honnête. La haute vertu qu'elle suppose donne à la conception héréditaire une véritable grandeur.

Nous sommes ainsi faits que nous accomplissons avec un scrupule plus complet le devoir libre que le devoir imposé. C'est ce qui explique comment elle a pu traverser — bien qu'elle ait failli souvent — sans faillir beaucoup plus souvent encore, des temps d'universelle convoitise, se montrer dédaigneuse parfois des vains oripaux, laisser entendre le son de la parole libre au milieu des pires servitudes.

Nous ne pouvons nous empêcher de citer pour montrer comment, encore à l'heure qu'il est, beaucoup de pairs héréditaires, non seulement en Angleterre, mais, encore dans les autres chambres hautes entendent se servir de leur indépendance, les magnifiques conseils de lord Eldon à son petit-fils qui devait hériter de sa pairie :

« Laissez-moi graver dans votre esprit quelques vérités importantes, à savoir que si un pair n'honore pas son titre, son titre ne l'honore pas, que les honneurs sont reçus par celui à qui on les confère et transmis par lui à ses successeurs comme un dépôt très sacré, afin qu'ils remplissent fidèlement les uns et les autres les grands devoirs qu'en raison de leur rang social, ils doivent et continueront toujours à devoir à leur pays. Si c'est un bonheur de recevoir des distinctions qui donnent l'occasion et le moyen de travailler au bien public,

celui-là est inexcusable qui, les possédant les déshonore, se déshonore lui-même en négligeant ces moyens et ces occasions de travailler au bien public. Croyez-moi, un rang élevé est un grand fléau pour celui qui le possède et pour les autres, s'il n'est pas rendu utile pour lui et pour eux par une conduite distinguée pendant toute la vie, par cette vertu qu'on a appelée la vraie et la seule noblesse et dont on pourrait dire très justement que sans elle il peut y avoir une noblesse nominale, mais, que la noblesse ne peut être honorable sans elle (1). »

Ainsi entendue il est certain que l'hérédité législative ne peut, ainsi qu'on le lui a reproché quelquefois, détruire l'émulation au sein d'une même famille, diviser les enfants par la jalousie, fausser l'idée de mérite et de démérite, en honorant les uns de ce qui est refusé aux autres. La place faite au devoir est si grande que celui qui en est investi peut regretter d'être absorbé par une charge aussi pesante.

Malheurseusement il s'est trop souvent laissé égarer par des idées étroites de caste. Il n'a pas vu comme il aurait fallu, qu'excellente chose en tant que donnant aux trois pouvoirs une origine distincte, permettant à l'aristocratie de tenir équitablement la balance entre le roi et le peuple, elle devenait mauvaise si elle semblait faite pour son seul profit. Au temps où l'hérédité est incontestée il se laisse aller facilement à la considérer comme un titre honorifique. La chose a été constatée par nous aussi bien en Angleterre qu'en Hongrie. Cette fonction inaliénable, imprescriptible, destinée à demeurer fatalement adéquate à la descendance tend facilement à devenir dans l'esprit de ceux qui la possèdent, d'une manière indélébile, une simple satisfaction de vanité. Ils s'abstiennent d'assister

(1) *Life of lord Eldon*, II, 139.

aux séances. Pour les rappeler, il faut qu'ils croient leurs avantages sociaux compromis et viennent se servir pour leur intérêt particulier d'une institution ne pouvant trouver sa raison d'être, que dans l'intérêt général.

Par son origine spéciale, l'hérédité sauve une des branches du pouvoir législatif de l'un des plus terribles vers rongeurs de la démocratie : les questions de personnes. Elle a largement contribué à la longue cohésion des deux grands partis, représentant l'ordre et le progrès, qui ont pendant si longtemps permis en Angleterre au régime parlementaire de fonctionner normalement, et sont indispensables à son usage même. Là, en effet, où les questions de personnes sont trop dominantes, l'égoïsme a besoin de se dissimuler sous le masque des opinions. Il s'ensuit un émiettement complet des partis, qui rend impossible la formation des majorités gouvernementales et livre à la rencontre des scrutins les plus ingénieuses combinaisons ministérielles.

Si l'hérédité législative, permet l'éclosion des idées nouvelles, si elle dispense l'ambition de recourir à des classements artificiels, il serait paradoxal de laisser croire que les fils de pairs, toujours novateurs par vanité, dépassent tous les pouvoirs en audace. Avec cette liberté de pensée il est remarquable de voir combien l'esprit de suite se concilie.

A ce point de vue, on pourrait dire que l'hérédité législative est le mode de recrutement le plus en conformité avec l'essence même des chambres hautes.

Un de leurs buts principaux et distincts, est avons-nous indiqué, la défense des intérêts permanents. Mais, pour que ces intérêts dont la durée est plus longue que la série de bien des existences humaines puissent être soutenus d'une manière continue, sans que l'esprit du temps vienne, dans une trop large mesure, détourner

ceux qui en sont chargés de les garantir, il faut les soustraire aux variations de la faveur populaire. En un mot c'est la même indépendance qui permet au droit de naissance d'accueillir sans arrière pensée ses aspirations novatrices, qui lui permettra de sauvegarder la conservation des idées anciennes afin qu'elles puissent agir et fructifier.

Il sait ainsi réconcilier les doctrines politiques qui se détrônent à tour de rôle dans les engouements de la foule.

Il y a dans tout système même le plus mauvais quelques parcelles de vérité. Ce sont ces parcelles qui vues à la loupe des préjugés éphémères en ont assuré momentanément la vogue. Rien n'empêche le pair héréditaire de les conserver, de trier dans les conceptions gouvernementales ce que l'on doit sauver et détruire.

Il convient de lire l'histoire de Venise pour voir combien les aristocraties sont habiles à s'organiser en vue du temps, de la durée intérieure et extérieure de l'Etat. Il est étonnant de suivre avec quelle patience, au Moyen-Age, le patriciat de cette République est arrivé à se clore dans le Grand Conseil, à anéantir l'autorité des doges et les libertés du peuple.

L'hérédité, dans les familles, ressemble à de longs canaux creusés pour fertiliser les pays qu'ils traversent. Par leur séparation avec le dehors, tout dépendra beaucoup des eaux que l'on y poussera dès le début. Sont-elles claires et limpides ? Elles répandront la prospérité dans les campagnes. Ont-elles touché quelques matières empoisonnées ? Elles rouleront avec elles la dévastation et la mort. La générosité, l'amour du peuple, voilà ce que l'on fit couler au début dans les canaux de l'hérédité anglaise, ce qui explique son passé brillant. L'amour-propre fétide, l'ambition sans bornes, firent

le malheur des Vénitiens pendant plusieurs siècles et condamnaient leur République à s'écrouler misérablement, en 1776, sous la main d'un général français.

Dans le monde des idées, nos peuples modernes sans hérédité sont ceux qui ressemblent le plus aux tribus nomades et errantes des temps primitifs. Elle maintient une paix profonde, tandis que les autres pouvoirs se renouvellent. Elle constitue, durant les intervalles de leur fonctionnement, une autorité continue et réelle. Il n'est pas toujours possible de procéder à des élections, tandis qu'elle fournit une réunion d'hommes désignés à l'avance, prêts à paraître au premier signe, à s'associer aux résolutions graves et urgentes qu'exigent les éventualités imprévues.

On a dit qu'elle intéressait plus que les autres modes de recrutement les hommes politiques aux affaires, parce qu'elle mettait dans leur esprit le désir de laisser l'Etat prospère à leurs descendants. Tel n'est pas notre avis. Un monarque, s'il a quelque affection pour les siens, peut trouver dans l'idée de leur éviter, après sa mort, des troubles dangereux, un salutaire stimulant. De simples pairs investis du droit de naissance, sentent leur propre volonté trop limitée par celles de leurs collègues, pour éprouver un sentiment pareil. Ils sont trop nombreux pour avoir la prétention d'encourir seuls des reproches, et leurs descendants le seront également trop pour subir leur héritage.

Il faut voir surtout dans l'hérédité législative une grande école d'éducation publique. C'est en effet une science que la politique, une science composée à la fois de procédés et de principes, et dont la connaissance est d'autant moins facile qu'on ne la trouve dans aucun livre. Le jeune homme que sa naissance voue aux affaires, s'habituera, de bonne heure, quelles que soient son in-

différence, sa légèreté, à accorder au moins une certaine curiosité à des choses qu'on l'habitue à considérer comme faisant partie de son patrimoine. Il se trouve placé dans un monde de législateurs, de fonctionnaires, de diplomates. Les sujets de leurs conversations, de leurs préoccupations, de leurs intrigues mêmes, laissent si distraite que soit son oreille, dans son cerveau maléable, une ineffaçable empreinte. Il finira forcément par s'y intéresser, car la politique ne quitte jamais son entourage, et trouve des ailes pour accaparer la badinerie des salons.

Que le futur pair soit un esprit supérieur, de retour en sa demeure, il se recueillera pour demander aux enseignements de l'histoire, la confirmation ou l'erreur de ce qu'il voit faire et de ce qu'il entend dire. Il est l'apprenti qui suit l'ouvrier pendant quelques années, afin de pouvoir travailler aussi bien un jour. Il ne faut pas lui appliquer le mot de d'Aguesseau : « Celui qui est déjà un petit homme à quinze ans, ne sera jamais un grand homme. » S'il est petit homme, c'est qu'il est nécessaire d'avoir été petit pour devenir grand.

Un des esprits les plus libres de ce temps, dont la raison équitable à su le mieux disséquer les hommes et les choses, a fait ressortir ce grand avantage de l'hérédité législative :

« Il n'y a que ce haras spécial, à écrit M. Taine, pour fournir une recrue régulière de chevaux de courses et de temps en temps le coureur admirable qui, dans la lice européenne, gagnera le prix sur tous ses rivaux. »

Nous n'allons pas aussi loin que M. Taine. Nous croyons, qu'en fait de haras de ce genre, la démocratie saura en trouver d'autres, que la politique est devenue la chose de tout le monde, n'est plus affaire de boudoir. Mais, nous trouvons étrange de voir l'hérédité législative disparaître, précisément au moment où la science,

et la philosophie érigent de plus en plus en dogme les deux bases principales sur lesquelles elle repose : l'influence du milieu et l'atavisme.

Elle acceptait depuis longtemps comme règle l'aphorisme de Sydney-Smith : « Les bonnes manières sont les images des vertus. » Elle plaçait les hommes qu'elle élevait sous le rapport du luxe, de l'apparât, dans une situation intermédiaire entre le peuple et les pompes du trône. De même que les grands écrivains cherchent dans l'endroit où ils écrivent à s'entourer d'un cadre propre à impressionner leur pensée, en plaçant les pairs héréditaires dans des palais somptueux, en leur faisant revêtir des uniformes brillants, l'idée de tout un régime fut, qu'en haussant leur situation, il haussait leur moralité. Non seulement on songeait par le faste à éblouir ceux sur lesquels on voulait conserver prise, mais, on voulait surtout, par le même déterminisme, qui faisait enfiler à Buffon, au moment où il s'avançait vers sa table de travail, ses légendaires manchettes, proportionner chez le pair la notion du devoir à l'abondance des honneurs.

L'hérédité législative s'accorde surtout avec cette effrayante conviction de la science moderne, que l'homme est la résultante de siècles sans nombre d'impressions, de perceptions, de modelages physiques et moraux. Elle aussi se refusait à voir dans l'individu isolé un tout, considérait la race comme une même plante, dans la vie de laquelle rien ne s'efface depuis le premier jour, ni les maladies, ni la faiblesse intellectuelle, ni la santé du jugement et de l'âme. Elle admettait que sous l'influence de circonstances complexes, les capacités intérieures peuvent paraître variées entre le fils et le père, mais, elle supposait nécessaire un temps plus ou moins prolongé pour modifier. dans de sensibles proportions, la valeur de leurs facultés primordiales.

LIVRE III

SÉNATS DES PAYS UNITAIRES

(Suite).

NOMINATION

CHAPITRE I

Etude critique sur la nomination viagère et l'inamovibilité.

Puisque l'hérédité disparaît des chambres hautes, par quoi faut-il la remplacer ?

Nous avons vu les Etats procédant à son abrogation, totale ou partielle, lui substituer un mode qui en dérive et dont elle dérive à la fois : la nomination.

Si d'une part, en effet, le droit de naissance devait logiquement prendre la place de la convocation à vie des barons anglais, l'esprit, jugeant une réforme nécessaire, a, de l'autre, été conduit à une opération naturelle : remonter l'hérédité, atteindre son acte originaire.

se demander si on ne pourrait pas conserver le point de départ, puisque les conséquences seules ont cessé de s'accorder avec les conditions de nos sociétés démocratiques.

Il est temps de consacrer à la nomination une étude spéciale, n'ayant pu en dire le nécessaire lorsqu'elle est reparue devant nous comme mode propre, à cause de l'enchevêtrement, des systèmes de recrutement dans les sénats où existe encore l'hérédité.

En tant que principe d'un mandat viager elle a attiré avec raison les penseurs. En substituant l'inamovibilité du sénateur à celui de la chambre haute, elle conserve un grand nombre des avantages de l'hérédité et en atténue, à la fois, les inconvénients.

Il est des hommes de valeur, mais, auxquels manque cette souplesse remuante qui assure le succès dans les luttes électorales. Leur influence locale est nulle. L'art de tout promettre et de ne rien tenir leur échappe. Ils ne savent paraître s'intéresser aux choses indifférentes, afficher toujours la même compétence imperturbable, ne connaissent ni la science des poignées de main et des mots bien placés, ni cet ensemble des menues manœuvres que Voltaire semblait qualifier à l'avance lorsqu'il disait : « Les petites considérations sont le tombeau des grandes choses. »

En revanche, par une curieuse contradiction psychologique, ces hommes dont l'insurmontable timidité ferait des corps sans âme au milieu des clameurs d'une réunion publique, de ses interruptions, de ses questions insidieuses, sont quelquefois ceux qui savent le mieux conserver la possession d'eux-mêmes à tracer les événements les plus troublants, les plus imprévus. Au sein d'une assemblée parlementaire qu'ils connaîtront, une faculté de prompte assimilation leur permettra de se diriger sûrement dans le dédale des combinaisons poli-

tiques. Sans mot dire, lorsqu'il faudra prendre une résolution ils sauront s'arrêter au parti raisonnable, soit par expérience du passé, soit par intuition de l'avenir.

La nomination conserve à l'Etat leur concours et la sagesse de leur vote, sagesse dont le caractère est éminemment de nature à satisfaire aux exigences d'une assemblée pondératrice.

Comme l'hérédité aussi, la nomination permet non seulement de s'approprier, mais, aussi d'honorer le mérite. Elle constitue une récompense entre les mains du chef de l'Etat à l'égard de ceux qui se sont signalés de différentes manières. Si les principes égalitaires se refusent à reconnaître des supériorités natives, ils ne sauraient être en opposition avec un système créant une aristocratie viagère et conforme aux idées d'un temps qui exige que chacun soit payé selon ses œuvres.

Aussi quelle différence dans l'examen auquel doivent se livrer celui qui veut nommer des sénateurs à vie et celui qui crée des pairs héréditaires ! Pour ce dernier, toute la famille entrera en considération. Les enfants déjà existants, leur intelligence, leurs aptitudes, leur conduite, sont autant de multiples éléments qu'il lui est impossible de méconnaître. La nomination d'un pair à vie n'exige la mise en ligne de compte que de ses qualités individuelles. Une enquête sommaire suffira à l'appréciation des titres de chaque candidat.

N'ayant pas trouvé la dignité de sénateur, en naissant, auprès de son berceau, l'homme désigné pour siéger à la chambre haute, sera cent fois plus porté à remplir utilement son mandat. N'est-il pas de notre humaine nature de nous attacher aux choses en proportion de la peine qu'elles nous ont coûtée ? Et puis le pair à vie a des enfants. Son désir sera qu'ils soient nommés après sa mort. Il cherchera à se montrer zélé législa-

teur pour qu'après lui, ils puissent tirer profit du bon renom qu'il leur aura acquis. Ainsi se formera une sorte d'hérédité, moins dangereuse que l'ancienne parce qu'elle demeurera révocable à chaque génération et sera toujours la reconnaissance d'un service rendu.

La vie humaine est chose assez longue pour que le pair nommé acquière une rigoureuse indépendance. Les intérêts permanents, l'esprit de suite ne semblent rien avoir à perdre au passage de l'hérédité à la désignation viagère. Grâce à cette dernière les vacances seront plus nombreuses, et dans cette rotation rapide les nouveaux venus trouveront aisément à se caser. Mutation moléculaire ininterrompue, insensible, au moyen de laquelle l'esprit traditionnel se conservera. L'assemblée gardera sa personnalité malgré le renouvellement de ses membres, comme l'être vivant auquel la force vitale permet de demeurer ce qu'il est, bien qu'en d'assez courtes périodes, un perpétuel échange avec la nature ambiante en modifie intégralement la composition atomique.

Si l'hérédité législative trouve sa base dans l'hérédité physiologique, les chambres hautes nommées empruntent la continuité de leur conduite à la transmission du talent. Le vrai successeur de Condé c'est Maurice de Saxe, de l'Hospital c'est d'Aguesseau, de Descartes c'est Voltaire, de Turgot c'est Bastiat, de Claude Bernard c'est Pasteur. On a un bien plus grand avantage à tenir compte de l'enchaînement des branches de la science, de l'art, de la guerre ou de la politique, que du développement des races. Il faut s'efforcer d'éliminer des chambres hautes, tout être imparfait, ne pouvant être qu'un agent de transmission de qualités que chez lui rien ne révèle, pour y appeler tous ceux chez qui elles brillent, et se sont affirmées d'une façon apparente.

La nominationsemble encore plus précieuse pour le Sénat lorsque l'on entre dans le détail des différentes formes de gouvernement.

Les Etats qui faisant un parallèle entre le régime monarchique et le républicain, mettant d'un côté l'avantage d'un axe stable, de l'autre la certitude de voir toujours le pouvoir suprême en des mains choisies par la nation, se sont décidés pour la royauté, en attribuant au souverain la nomination des membres de la chambre haute, établiront une pénétration constante entre lui et son parlement. Elle apparaît comme un mode libéral, comme un moyen non seulement de contenir la seconde chambre, mais, encore la première, qui sans cela ne serait pondérée par rien. Ce moyen sera d'autant plus efficace, si le droit pour le chef de l'Etat de désigner des pairs est illimité. De cette manière lorsque le roi n'aura pas la majorité dans la chambre haute une nomination de pairs la lui rendra immédiatement.

La légitimité d'un pareil procédé? Le souverain pourra toujours tenir le raisonnement que voici :

« J'avais le droit de nommer qui je voulais à la première chambre, la Constitution me donnait sous ce rapport une latitude entière. Je me suis trompé. Aussi n'enlèverai-je pas leur place à ceux qui sont là, dont le mandat à vie garantit l'indépendance. Mais, la liberté d'introduire qui je voulais dans la haute assemblée entraîne forcément pour moi le droit de recommencer des désignations jusqu'à ce que j'aie fait triompher mes idées. De la plénitude de mon droit, la première fois où je m'en suis servi, découle la nécessité de son ininterruption. »

L'hérédité rendait la pratique de la nomination illimitée difficile. Avec elle, le nombre des pairs eut été augmenté démesurément pour l'avenir. La répétition trop fréquente du procédé eut transformé la chambre haute

en une multitude, et y aurait laissé trop longtemps les traces de difficultés momentanées. Il fallait ne faire usage de la nomination en nombre que dans des occasions solennelles, dans les cas où la couronne sentait qu'elle avait à jouer le tout pour le tout.

Avec la nomination à vie l'application fréquente du procédé est permise. Comme la mort retranche d'une part ce que le souverain met de l'autre, qu'après elle rien du mandat ne demeure, le souverain pourra nommer souvent de nouveaux pairs sans en grossir outre mesure le nombre.

En matière de révision la nomination permet d'apporter aux monarchies cette part de stabilité que leur principe réclame. Dans tous les régimes d'ailleurs, elle peut servir d'utile auxiliaire aux différentes mesures que l'on a imaginées pour rendre prudentes les modifications constitutionnelles.

Autant il est téméraire de s'opposer à une réforme exigée par les événements, autant il l'est de se livrer à des bouleversements gouvernementaux sans raisons sérieuses. Partant de cette idée la plupart des Etats ont admis la nécessité d'un mode de perfectionnement de leurs lois gouvernementales, mais, ils ont tenu, en même temps, à établir des entraves pour décourager les vélleités de changement dont notre amour de la nouveauté est la source unique. Afin d'être sûr que la révision proposée correspond à un besoin et non à un caprice, ici on a exigé pour qu'elle puisse avoir lieu, une majorité plus forte que celle nécessaire au vote des lois ordinaires, là qu'elle soit réclamée par un nombre déterminé de législations successives. La nomination permet à l'exécutif de placer au sénat des membres qui recevront avec circonspection les propositions de changement, et fortifie les moyens qui, lorsque la révision n'est pas nécessaire, permettent d'éviter d'y recourir.

Ce n'est pas le seul service qu'elle puisse rendre, même dans une république. Elle y donne à l'exécutif une autorité calculée.

Avec cette forme de gouvernement, bien plus que dans les monarchies, le parlement intervient pour la fondation du pouvoir suprême, puisqu'il en crée le plus souvent le titre, tandis qu'ailleurs il ne lui appartient que de régler l'ordre de succession au trône. Pourquoi, puisque le législatif participe à la nomination de l'exécutif, l'exécutif ne participerait-il point à la nomination d'une partie du législatif ? A coup sûr, on ne saurait songer à le charger de désigner les membres de la seconde chambre. Ce serait porter aux principes qui doivent lui servir de base une inacceptable atteinte et oublier qu'ils sont la condition nécessaire des gouvernements libres. Pour le sénat le danger disparaît par suite des accommodements que nous avons signalés afin de conserver dans certains cas le dernier mot à la souveraineté populaire. C'est d'ailleurs elle qui est sensée effectuer les choix du chef de l'Etat, puisque c'est à elle qu'il doit son pouvoir. Entre l'exécutif et la branche pondératrice du législatif, on arrivera ainsi à une sorte de génération réciproque.

De même que, dans une république, les représentants de la nation sont souvent les mieux placés pour juger l'homme ou les hommes les plus aptes à occuper dignement le pouvoir suprême, ce pouvoir n'est-il pas le plus à même de discerner les citoyens capables d'élaborer au mieux les lois que lui-même devra appliquer ?

L'industriel ne se sert pas indistinctement dans sa fabrication de produits provenant de tel ou tel fournisseur. Chez une même matière la marque joue un grand rôle. Pour un président de république il ne s'agit pas, au premier abord, de savoir si les lois fournies par le

corps législatif sont conformes ou non à sa manière de penser, mais, si elles donnent satisfaction à certaines exigences qu'un parlement ne connaît guère. Peu importe qu'elles soient radicales ou conservatrices. Il faut qu'animées de l'esprit du pays qui les décide, elles possèdent certaines qualités au point de vue de l'usage que le chef de l'Etat aura à en faire. Si la mission du pouvoir législatif est de se préoccuper d'avoir des lois exécutées, celle du pouvoir exécutif doit aller jusqu'à se faire remettre des lois exécutables.

Le législatif, l'exécutif, le judiciaire ne sont pas trois pics, devant s'élever isolés l'un de l'autre. On a croisé leurs empires. Il a été impossible d'attribuer à l'exécutif tout ce qui touche à l'exécution, au législatif tout ce qui regarde les lois, au judiciaire tout ce qui confine à la justice. On a pensé que donner à l'un une partie du domaine naturel de l'autre serait l'intéresser à sa conservation, que trois choses, comme les pouvoirs, dévorantes, tendant à s'assurer une autorité exclusive, se combattraient moins si elles étaient un peu les autres, tout en demeurant ce qu'elles sont. Combinaison, qui n'était pas faite seulement pour adoucir la violence des chocs, mais, qui consacre une réalité préexistante. Entre les trois pouvoirs, un observateur familiarisé ne tardera pas à apercevoir mille liens, mille filaments dont la légèreté les unit. Il en est résulté, en particulier, dans les constitutions, des interversions nombreuses entre le législatif et l'exécutif. Le sénat, avant et après que la division des pouvoirs a été formulée, a conservé comme celui de Rome qui conduisait les armées et celui des Etats-Unis qui nomme les fonctionnaires et ratifie les traités, une aussi grande part de conseil dans l'acte que dans le délibération.

Les attributions exécutives des chambres hautes sont plus ou moins étendues, mais, elles se retrouvent à peu près partout.

Du moment qu'elles existent, n'est-il pas de toute nécessité, qu'en tant que pouvoir exécutif, le sénat dépende du chef de ce pouvoir d'une manière correspondante à leur développement? Sinon on créerait deux pouvoirs rivaux, ayant même mission, ce qui serait déplorable.

A l'inverse, l'exécutif doit intervenir dans le législatif. Il importe que cette intervention ait lieu non seulement dans le but spécial d'avoir des lois exécutables, mais, aussi quant à leur esprit même. Elle est le seul moyen d'obtenir l'unité des vues du chef de l'Etat et de la chambre haute, elle concilie la nécessité de mettre, de nos jours, des assemblées pour toutes choses avec cette vérité qu'agir est le fait d'un seul. Par elle on évite les hésitations, les mouvements contradictoires au milieu desquels on parle beaucoup et l'on ne fait rien.

Il est indispensable de régulariser l'influence de l'exécutif sur le législatif, parce que sans cela elle existerait tout de même et ne craindrait pas de recourir à des moyens louches.

Voilà comment on en est arrivé à donner aux présidents de républiques des droits d'ajournement, de message, de sanction, de veto absolu ou suspensif, d'initiative partagée, de dissolution et de délibération supplémentaire. Pourquoi donc s'arrêter en chemin et leur refuser la faculté de désigner les membres de la chambre haute?

Les choses peuvent être envisagées à des points de vue différents, suivant l'état d'esprit antérieur au jugement que l'on en porte. Devant les tribunaux on a placé un représentant du ministère public chargé de faire entendre l'indignation de la vindicte populaire, un avocat pour laisser échapper les cris de la faiblesse humaine. Les actes du pouvoir exécutif sont comme ceux d'un accusé. Le langage de la sévérité? Il n'est pas besoin de s'en préoccuper, l'opposition s'en chargera. Mais,

il est de toute justice de réserver au chef de l'Etat un certain nombre d'hommes qui le jugeront en se plaçant au même point de vue que lui. Ne feraient-ils que lui inspirer confiance, le résultat serait déjà heureux, car, nul n'ignore que la confiance est une des conditions les plus nécessaires pour utilement agir. Il n'hésitera plus lorsqu'il le faudra, à prononcer la dissolution d'une des assemblées parce qu'il saura que le sénat risque moins de partager les opinions qui la motivent. Il ne craindra pas de demander une délibération nouvelle lorsqu'il saura qu'un certain nombre de législateurs le défendent et l'appuient.

La nomination a un avantage bien plus grand encore en ce qui concerne l'exercice du pouvoir suprême.

Dans un ouvrage paru il y a quelques années : *I partici politici e la Ingerenza loro nella giustizia e nell' aministrazione*, un député italien M. Marco Minghetti, exprimait déjà la crainte de voir la faveur remplacer avec le régime de l'élection, le mérite dans toutes les branches de cette chose qui devient, de jour en jour, plus compliquée, à laquelle on ne cesse de réclamer des services nouveaux : l'Etat. Si sur les bords de l'Ohio, le *spoils system* a trouvé pour le désigner un nom et s'effectue dès que change la fortune des partis, dans la plupart des états démocratiques, il tend à s'acclimater d'une manière plus discrète, mais, non moins grave. Comment un député peut-il résister à un électeur qui lui demande une place, et un ministre la refuser à ce député lorsque lui-même le soutient de ses votes ? En enlevant au droit de suffrage une partie des membres du parlement, on diminue du même coup le nombre des solliciteurs, et l'on donne un appui à l'exécutif afin, lorsqu'il faudra, de lui permettre de leur répondre par un refus.

Par la nomination à vie, les conflits seront moins

longs. Le chef de l'Etat pourra serrer de plus près l'opinion.

Ce mode s'assortit très bien avec l'inamovibilité de la magistrature, en permettant, quant à la durée de leur mandat, d'assimiler ceux qui font la loi à ceux qui l'appliquent. Avec elle on pourra, sans inquiétude, confier aux sénateurs le jugement de certaines affaires politiques. Ils offriront autant de garanties que les juges des tribunaux ordinaires et leur impartialité ne sera pas en contradiction avec cette idée que la chambre haute doit se montrer, autant que possible, l'auxiliaire du gouvernement.

Telles sont les premières idées qui se présentent à l'esprit lorsque l'on entreprend le procès de la nomination à vie, mais, elles ne tardent pas à faire place à d'autres moins favorables.

Avec l'hérédité, la nomination se comprend, elle en est le contre-poids. Une assemblée basée sur le droit de naissance qui se recruterait elle-même serait le plus despotique des conseils. La majorité y nommerait tous les pairs nouveaux. Ou elle penserait toujours la même chose et ce serait la stagnation, la mort, ou elle marcherait dans des voies tellement différentes de la chambre populaire que le pays cesserait bientôt de la comprendre. Une telle raison cesse avec le mandat viager.

On donne à la nomination, pour base, l'idée de récompense. Se trouve-t-on à une distribution de prix ? Pour le pays, il ne s'agit pas de s'occuper du passé. Il doit surtout regarder l'avenir. Un sénat n'est pas fait pour accorder à quelques-uns une marque d'estime, mais, pour renfermer, avant tout, les hommes les plus aptes aux affaires. Beaucoup de citoyens peuvent s'être très bien conduits et feraient néanmoins de détestables législateurs. Avec la base invoquée serait-il permis de les mettre de côté ? A coup sûr non. Une récompense

pour être légitime doit être décernée à tous ceux qui s'en montrent dignes, générale, malgré l'absence des aptitudes politiques.

Encore si l'exécutif se bornait à éliminer ceux qui n'ont pas les qualités voulues pour s'occuper du bien public ! Les considérations auxquelles il se livre au moment de nommer un pair sont d'ordre souvent fort particulier. Avant tout il cherchera à désigner les hommes qui lui sont agréables, leur donnera le pas sur de beaucoup plus méritants, et son choix ne cessera de s'égarer sur des non-valeurs. Elles seront moins gênantes pour lui, ne lui poseront pas de conditions avant leur adhésion.

L'exécutif est mal placé pour se montrer équitable. Trop intéressé dans la question, il lui est impossible de ne point devenir partial. Il lui faudrait pouvoir lire au fond des consciences pour y chercher les bonnes intentions que les circonstances n'ont pas permis de voir réaliser. Le chef de l'Etat ne peut vouloir prendre pour critérium l'idée de récompense. Le voudrait-il ? Il ne le pourrait pas.

Comment réussirait-il, en effet, à distinguer les intelligences puissantes auxquelles les luttes électorales répugnent ? N'y a-t-il pas une certaine similitude entre les qualités qu'il faut pour être le favori d'un collège, et le citoyen choisi par un monarque ? A moins de supposer des sommités, s'imposant à tous — et elles sont rares — ce ne sont pas les hommes modestes, doutant d'eux qui arrivent par la nomination. La place restera aux habiles. Peu leur importe d'avoir à faire avec des électeurs ou avec un souverain. L'intrigue auprès d'un seul est non moins difficile que celle par rapport à plusieurs. Vis-à-vis de plusieurs les efforts sont dispersés, les fausses démarches ne tirent pas à conséquence. Lorsque l'on n'a pas réussi auprès de certains, reste en-

core la ressource de se rabattre sur tout le monde. L'intrigue vis-à-vis d'un seul doit être longue, prudente, patiente. Il faut marcher à petits pas après avoir tâté son terrain. Pour celui qui s'est une fois heurté il est à peu près impossible de revenir. Souvent les pairs nommés seront des amis du chef de l'Etat, n'ayant réussi à pénétrer à la chambre basse. On verra le sénat se transformer en une véritable maison de retraite pour les invalides des luttes électorales, ce qui en diminuera considérablement le prestige. Des nominations mal faites sont comme des fruits gâtés, dans l'opinion, elles déconsidèrent toutes les bonnes.

En réalité pour se rendre un compte exact de la nomination, il faut revenir à l'évolution des chambres hautes, que nous avons quittée avec le régime héréditaire. Au moment du grand élan libéral qui poussa la plupart des peuples modernes à adopter, avec plus ou moins de franchise, le principe de la souveraineté populaire, ceux qui fidèles au passé ont tenu à conserver la forme monarchique se sont trouvés dans une perplexité extrême. Il fallait réussir à concilier deux autorités apparaissant en tous points comme contradictoires, faire aller d'accord le vieil adage : *Quod principi placuit legis habet vigorem*, avec cette notion nouvelle que la loi doit être l'expression de la volonté générale. Ou l'on donnerait le pas à l'adage, et c'était la mort des institutions libres. Ou les peuples se gouverneraient eux-mêmes, et sembleraient n'avoir conservé un roi que pour se venger de leur longue obéissance en s'amusant de son inutilité.

C'est dans un pareil embarras que sont apparues deux formes d'organisation monarchique. Dans l'une on a conservé au souverain une part active aux affaires, on lui a donné pleine latitude dans le choix de ses ministres. Il est libre même de les prendre en dehors du parlement, et peut les garder au pouvoir

même lorsque le pays leur a refusé sa confiance. Eviter des conflits permanents, ne point maintenir aux affaires des hommes antipathiques à la nation, agissant contre ses désirs, dépendent de son tact personnel. Il sait que le pays exaspéré pourrait bien voir dans le renversement de son souverain le seul moyen de sortir d'une dangereuse impasse.

C'est la fragilité de cette organisation connue sous le nom de : *monarchie représentative*, qui a fait préférer à d'autres Etats une forme différente : la *monarchie parlementaire*.

On a déclaré les ministres dépendants des chambres. Le souverain ne peut que les choisir dans leur sein et elles ont le droit de les renverser dès qu'ils ont cessé de leur plaire. Mais, pour que le roi ne pût pas être atteint par leur chute on a créé à son profit une fiction constitutionnelle, on l'a déclaré irresponsable. Les actes accomplis par ses ministres, suivant ses volontés, seront réputés l'avoir été de leur propre inspiration, système résumé par ces quelques mots : le roi règne et ne gouverne pas.

Alors la nomination a dû son succès à une équivoque. Le peuple de bien des pays — ignorant l'exemple de l'Angleterre — a cru, en la laissant s'introduire dans ses chambres hautes, substituer au droit de naissance un mode plus libéral, plus à lui, de recrutement. Le pouvoir royal a considéré au contraire que la nomination, mettrait entre ses mains le pair nommé, qu'il pourrait par un subterfuge ressaisir l'autorité qui lui échappait et voter par son vote. De là, la faveur persistante du mode de recrutement qui nous occupe dans les organisations monarchiques. Au cours d'une étude encore récente un vieux républicain rallié à la royauté l'y représentait comme nécessaire (1).

(1) M. Vacherot. *La Monarchie représentative.*

Dans une monarchie représentative, grâce au droit de nommer tout ou partie des membres de la chambre haute, le souverain ne se trouvera pas en face d'un parlement complètement hostile. Une fraction importante le soutiendra, parce que sa gratitude ira à celui qui l'a faite ce qu'elle est. Ce souverain changera peut-être, mais, elle demeurera dévouée à sa dynastie.

Sous la monarchie parlementaire la nomination a paru plus secourable encore. On a vu en elle un moyen de neutraliser les conséquences de la maxime : le roi règne et ne gouverne pas, de permettre au roi de gouverner tout en ayant l'air de régner seulement. La Fontaine appelait les courtisans des caméléons. C'est la volonté royale qui devient digne de porter ce nom, dissimulée derrière une factice majorité.

Dès lors, on put, après bien des hésitations, accorder aux chambres le droit d'initiative. Longtemps on avait craint de voir des mesures nuisibles à la couronne sortir de son libre usage, et pourtant on le sentait nécessaire. N'est-ce pas lui qui facilite la germination de l'idée? Qui permet au législateur de corriger de lui-même ses propres fautes? De revenir sur ses erreurs? Choses que le roi ne pourrait faire sans amoindrir son prestige? L'initiative parlementaire ne donne-t-elle pas au souverain tous les avantages de l'expectative? Non seulement par la nomination l'autorité royale s'est trouvée rassurée à son égard, mais, elle a pu encore y recourir pour faire présenter indirectement les projets qu'elle approuvait sans vouloir en assumer la responsabilité et combattre à visage couvert ceux contre lesquels une hostilité évidente aurait risqué de rendre le trône impopulaire.

Ce qui a assuré pendant assez longtemps la vogue de la nomination, c'est que, tout en sauvegardant l'autorité royale, la durée viagère du mandat semblait de-

voir être une garantie d'indépendance. Qui ne voit, au premier abord, que ces deux choses : instrument de l'autorité royale, indépendance, sont au plus haut point contradictoires ? N'est-ce pas commettre une inconséquence inouïe que de faire durer la pairie toute une vie afin d'obtenir une impartialité semblable à celle résultant de l'hérédité, et en même temps de compter sur la reconnaissance de son titulaire pour que l'interprétation la plus favorable soit toujours accordée aux décisions du chef de l'Etat ?

D'abord la reconnaissance n'est pas un fait psychologique assez constant pour qu'on puisse compter avec elle, établir une certitude comme avec la sensibilité ou l'instinct. Parmi les candidats à la nomination royale il en est qui considèreront une période de courtisanerie comme lâcheté permise. Ils cacheront leurs convictions dans leur fort intérieur, quittes à les déployer de nouveau une fois parvenus à la chambre haute. D'autres ne cacheront rien pour cette bonne raison qu'ils n'ont rien à cacher, ne croient à rien. L'intérêt est leur seul guide.

Très fréquent dans nos sociétés modernes ce type est moins répugnant qu'on pourrait le croire de prime abord. Les idées politiques ne divisent pas les hommes en bons et en méchants, comme dans les contes de l'enfance, et comme la propagande véhémente des partis tend à le faire croire. Toute doctrine a pour le sociologue un côté captivant. Il ne la rejette qu'après d'anxieuses réflexions. Ils ne pensent pas trahir l'honnêteté, ceux qui entre divers systèmes leur paraissant également sensés, se décident du côté de celui qui leur est le plus profitable. Etre avec le roi pour devenir pairs aura été, pour eux, l'intérêt du moment. Qu'il ne s'y fie point. Une fois nommés ils penseront à de nouveaux projets et ne songeront plus à leur souverain.

Est-ce à dire, qu'il soit impossible de trouver dans

une chambre haute monarchique, le type du pair faisant passer avant tout l'intérêt du roi qui l'a nommé? Assurément non, ce type existe, mais, est-il plus utile que les deux que nous venons d'examiner? Le monarque n'aura même pas l'occasion de lui faire le reproche de Casimir Périer répondant à un député qui prétextait de sa conscience pour avoir lâché le ministère : « Vous avez voté avec mes adversaires parce que vous pensiez que j'avais tort. Croyez-vous donc que mes adversaires votent pour moi lorsqu'ils pensent que j'ai raison? »

Pour que la nomination s'effectue d'une manière idéale, il faudrait qu'après avoir soigneusement étudié leur caractère le chef de l'Etat, n'accorde l'investiture qu'à des hommes dont les convictions réelles et profondes indiquent d'une façon presque certaine que l'exercice de leur indépendance les conduira à solutionner les questions précisément dans le même sens que lui, qui les nomme. Il y aurait là comme une sorte de conciliation entre le libre arbitre et la prédestination. Tâche épineuse, aux soucis de laquelle le souverain préférera les servilités illusionnantes. Il repoussera les amis trop francs pour répandre ses faveurs sur sa *camarilla* obséquieuse. Il aimera mieux la laisser entretenir dans son esprit cette vue sous un jour trompeur des événements qui ménage aux monarques de si décevants lendemains. Tenu dans une atmosphère de serre chaude il s'imaginera facilement que partout l'air est paisible comme autour de lui, ne voudra point croire aux orages du dehors. Durant le calme il jouira d'une force légale aussi immense qu'inutile, mais, la verra lui échapper en temps de crise pendant que les courtisans de sa fortune déserteront le navire envahi par les flots.

Il ne faut pas être d'une sévérité extrême pour l'abdication des convictions individuelles que la nomination

suppose souvent. C'est un inconvénient qui n'est point spécial à ce mode. Lui aussi, le suffrage populaire le provoque. L'élu cherche moins à voir le juste et l'injuste, que la manière dont ses électeurs le voient, et les systèmes modernes sont de plus en plus portés à tenir moins de compte de l'opinion personnelle du représentant. Elle s'efface, non seulement dans le mandat impératif, mais, quelque peu dans tout mandat. Elle est bien difficile avec l'existence des groupes parlementaires où chacun s'engage à voter d'après des décisions prises à l'avance, et la permission reconnue dans tant d'assemblées aux présents de voter pour les membres n'assistant point à la séance.

C'est, selon nous, par le droit laissé au souverain de nommer des pairs en nombre illimité, qu'a commencé et que commencera partout où il existe, la désaffection du peuple pour la nomination.

> Il est certains esprits qu'il faut prendre de biais
> Et que heurtant de front vous ne gagnez jamais.

a dit Regnard. L'esprit des nations est surtout ainsi et, dans la pratique, il ne s'est jamais résigné, sans colère, à voir changer par des nominations de pairs la majorité d'une chambre haute pensant comme lui. Même en Angleterre l'opinion n'a souffert le droit de désignation indéterminé de la couronne, que parce que pendant plusieurs siècles il s'est presque toujours exercé dans son sens.

Sous la reine Anne, le ministère du comte d'Oxford s'étant permis de créer douze pairs qui déplaisaient à la nation il vit porter contre lui une accusation : *pour mauvais conseils donnés à la Couronne*.

Lorsque les pairies nouvelles sont en désaccord avec

le sentiment du plus grand nombre, la nomination illimitée est un remède qui doit tuer infailliblement son malade. La majorité réelle demeure contre le chef de l'Etat, d'autant plus hostile qu'il l'a indisposée.

Comment la chambre haute peut-elle remplir utilement son rôle d'arbitre entre les pouvoirs, si ces décisions sont livrées aux commandements de l'un d'entre eux? Dès que la plus petite apparence d'opposition s'y dessinera les ministres perdront la notion de l'exact, nommeront des pairs d'une manière provoquante, afin que les projets présentés par eux, soient votés intégralement. Ils ne distingueront plus dans l'exercice du pouvoir la mesure dont l'acceptation et le rejet minerait l'ordre établi, de celle qui n'a d'importance que pour leur amour-propre.

On a dit que sans la nomination illimitée le sénat ne serait contenu par rien. L'assertion est fausse. La nomination n'a pas besoin d'être illimitée pour y introduire lentement l'esprit nouveau. C'est assez du moment qu'on le veut indépendant, trop même.

On a dit aussi que le chef de l'Etat jouissant en général sur les assemblées élues du droit de dissolution, il importait de lui donner sur celles qui ne le sont point, où des droits acquis l'empêchent d'employer le même procédé, quelque chose d'équivalent afin de lui permettre de rétablir, lorsque cela est nécessaire, l'accord entre les deux chambres. Au fond on jugeait que puisque les sénats nommés étaient destinés à représenter le roi, comme les assemblées élues représentent le peuple, il était convenable qu'il puisse toujours les obliger à penser comme lui. Comparer la dissolution avec la nomination illimitée au point de vue seul des pouvoirs du chef de l'Etat est chose impossible. Lorsqu'il oblige les membres d'une assemblée à se représenter devant le pays, il ne sait point ce qui sortira de cette

consultation. Malgré l'acte d'autorité qui leur a renvoyé leurs élus, les électeurs restent libres d'apprécier leur attitude comme ils l'entendent, de choisir une majorité pensant précisément comme celle dont le pouvoir suprême ne voulait plus. Rien de tel avec la nomination illimitée. Lorsqu'elle ne provoque pas des protestations violentes son résultat est certain, prévu. Avec le droit de naissance l'illimitation peut nuire à l'indépendance des membres de la chambre haute comme dans la nomination, mais, il en corrobore du moins l'action régénératrice. En créant de nouveaux pairs héréditaires « en renouvellant le sang » comme on dit en Angleterre on peut couper court à un conflit, qui si les extinctions des familles devenaient rares, risquerait d'aller chaque jour s'accentuant. L'illimitation avec la nomination à vie déprécie l'honneur de la pairie. Les titres, les dignités ont de plus en plus de valeur à mesure que tout le monde y peut moins prétendre. Lorsqu'il voit des pairs trop nombreux le public se refuse peu à peu à reconnaître leur autorité, et répéterait volontiers le mot de la duchesse de Queensberry s'il en avait connaissance : « Les pairs sont si nombreux aujourd'hui, qu'il est impossible de cracher hors de son carrosse sans en atteindre quelqu'un (1). »

Tour plus digne de Scapin et de Sganarelle que du pouvoir royal, la nomination illimitée est le fruit du machiavélisme, mais, d'un machiavélisme prodigieusement naïf ! L'auteur du *Prince* voulait bien que l'on trompât pour faire de la bonne politique, mais, encore a-t-il jugé inutile de dire qu'il fallait tromper assez habilement pour que les trompés ne puissent s'en apercevoir. Ici c'est le mensonge odieux, disant le contraire de ce que

(1) Allusion aux nombreuses pairies créées sous le règne de Georges III par le premier ministre de Pitt.

tout le monde voit, permettant au roi d'entraver le libre jeu des institutions au nom de la prospérité nationale, au profit des cabinets au pouvoir ou des intérêts dynastiques.

Il convient donc d'établir avec la nomination un maximum et un minimum, dont le souverain ne pourra sortir. Mais, sauf des conditions particulières, nous en avons assez dit pour montrer que c'est dans d'autres procédés de recrutement que les monarchies feront bien d'aller chercher le principe générateur de leurs chambres hautes.

Sous une république, la nomination est un véritable contresens.

Pendant la vie d'un seul sénateur, le chef de l'Etat changera plusieurs fois. Puisque la reconnaissance est un des éléments supposés du système de la nomination, quelle gratitude veut-on que les membres de la haute assemblée aient pour les successeurs d'un président, qui n'ont rien de commun avec lui et représentent souvent une opinion contraire à la sienne ? Il est même souhaitable qu'il en soit ainsi. Si les sénateurs étaient du même avis qu'eux, quel respect auraient les sénateurs pour des chefs d'Etat qu'ils seraient toujours tentés de considérer comme éphémères ? Ne les tiendraient-ils pas sous leur dépendance, comme les grands dignitaires de la Hongrie primitive leur souverain élu ?

La théorie de la génération réciproque entre l'exécutif et le législatif, ne pourrait avoir de valeur qu'en l'absence d'un conseil d'Etat sérieusement organisé. Les lois seront toujours exécutables lorsqu'elles auront passé par les mains d'hommes compétents et dont la mission consiste précisément à leur donner une forme technique, de nature à concilier l'intégrité de leur esprit avec les exigences de leur application.

Les chambres hautes possèdent, il est vrai, des attri-

butions exécutives, et, sous ce rapport, il est utile qu'elles dépendent du pouvoir exécutif, mais, est-il nécessaire pour celà qu'il désigne leurs membres ? D'ailleurs, les attributions du sénat sont loin d'être les mêmes partout.

Si des chambres hautes détiennent des attributions exécutives importantes, il en est chez qui ces attributions n'existent pour ainsi dire pas. Lorsqu'on s'est occupé du recrutement des assemblées de pondération, on a eu le tort de regarder certains sénats types, de se faire une idée générale, de tout instituer par rapport à elle. C'est ainsi qu'on en est arrivé pour beaucoup de sénats particuliers à chercher à faire répondre leur recrutement à des attributions qu'ils ne possédaient point.

On tomberait dans cette erreur si pour toute chambre haute on se décidait en faveur de la nomination en ne pensant qu'au rôle exécutif.

Nous ne croyons pas d'ailleurs qu'elle soit fort utile au président, lorsqu'il voudra intervenir dans le législatif. En matière de révision elle peut procurer des avantages lorsque les deux chambres l'effectuent séparément sous la forme des lois ordinaires. De quoi servirait-elle là ou la tâche appartient à un congrès dans lequel les sénateurs sont toujours moins nombreux que les députés ? Dira-t-on que c'est précisément parce que les sénateurs sont peu nombreux que le pouvoir suprême doit compter sur eux davantage ? Mais, c'est toujours là cette fausse conception dont nous avons démontré l'aléa. Les sénateurs nommés sont loin d'être sûrement avec le chef de l'Etat. D'ailleurs, il est mauvais de multiplier les entraves à la révision. Le peuple les voit, et est toujours tenté de les considérer comme le fruit de cette idée que lorsqu'il s'agit de leur conservation, les gouvernements se mettant au-

dessus du droit, jugent tous les moyens bons pour se défendre.

Lorsque pour dissoudre la chambre basse le président de la république doit obtenir l'adhésion du sénat, à quoi servira cette adhésion, puisqu'au fond c'est lui qui se la donne ? Elle ne pourrait avoir de valeur que si elle lui venait d'un corps émanant de l'opinion.

D'ailleurs, les sénats nommés à vie ne font pas des hautes-cours plus impartiales que les autres. Ce qui rend le pair qui les compose suspect, n'est-ce pas surtout la qualité de juge et d'homme politique en un même individu ?

Il y a disproportion entre la longueur du mandat à vie et le simple acte d'un moment du pouvoir exécutif. Avec l'hérédité, il est vrai, la disproportion est bien plus grande, mais, si grande, que la nomination s'efface, disparait. Elle n'opère plus qu'accessoirement, on ne voit dans les membres de la chambre haute, que des pairs siégeant à cause de l'illustration de leur naissance.

On comprend que le gouvernement nomme ses fonctionnaires. Il est responsable de leurs actes. C'est à lui de les choisir zélés, actifs, intelligents, mais, il ne peut pas désigner des hommes de sa propre autorité ayant le droit de faire des lois au nom de la nation. Ainsi que le disait M. de Brigode : « Comment donner de la consistance à une chambre qui recevrait sa portion d'autorité d'une source secondaire, pour ainsi dire par contre-coup, qui ne serait en un mot que le délégué du délégué ? »

La considération a surtout son importance en raison de ce fait que la nomination marquant une transition entre l'hérédité et l'élection dans l'évolution des chambres hautes, se trouve chez des peuples de tempérament plus démocratique. Il ne faut pas perdre de

vue que les assemblées parlementaires sont avant tout, en face de l'exécutif, des chambres de contrôle. Tel fut leur but primitif, telle est encore aujourd'hui une des raisons de leur existence. Que des supérieurs nomment les subordonnés que des moyens coercitifs retiendront sous leur commandement? Fort bien. Les parlements ne sont pas des subordonnés de l'exécutif.

Lui donner le droit d'en nommer les membres serait comme si, pour maintenir la paix entre les Etats, on s'avisait de faire désigner les officiers par les généraux des armées étrangères.

Croit-on que les membres nommés demeureront fidèles au chef de l'Etat ? Pas d'équivoque, c'est lui qui vote. Que l'on supprime le sénat, que l'on donne au pouvoir suprême le droit de veto.

Pense-t-on au contraire, qu'à peine choisis, les membres nommés deviendront indépendants ? Ils sont absolument incapables de rendre les services que l'on demande, car, l'organisation du pays ou la nomination existe cherche en eux des agents et non des hommes.

Si, aujourd'hui, les peuples ont cessé de voir dans la nomination un mode libéral, si elle sert à peu près partout, à évaluer la part d'autorité que l'on veut donner dans la haute assemblée au pouvoir suprême, comme l'hérédité, nous la croyons appelée à disparaître.

Dans le passage enthousiaste des nations absolutistes au régime constitutionnel, elle a enrichi un moment les rois des dépouilles de l'aristocratie. Elle a été leur part de butin. Qu'elle ait permis à bien des monarques de conserver un haut sentiment de leur responsabilité, de demeurer sur le trône sans déchoir au rang du soliveau de la fable, nul ne saurait le méconnaître. Mais, le malentendu vite a cessé. Lorsque tous les ambitieux qui attendaient pour pénétrer dans les chambres hautes, des pays où l'hérédité existait, lorsque

le plus grand nombre des cadets de certaines races prolifiques ont pu, grâce à la fréquence des vides du mandat viager, venir s'asseoir sur le siège où visaient leurs ambitions, on n'a pas tardé à voir que seul le pouvoir royal avait profité de la réforme. Les membres des hautes assemblées ont regretté de ne pas être héréditaires, tandis que le peuple se demandait ce qu'il avait gagné, les choix du souverain se portant la plupart du temps sur les membres de l'aristocratie qu'il avait cru déposséder, et le privant de son indépendance.

Dans les pays où la nomination subsiste, si l'on veut rechercher le temps qu'elle est appelée à durer, il faut se demander surtout quelle est la force du pouvoir exécutif? Evidemment elle offrira beaucoup plus de consistance là où ce pouvoir sera détenu par plusieurs. Il ne s'agit pas de ces souverains attelés ensemble dans l'antiquité, auxquels l'autorité semblait n'avoir été partagée que pour les pousser à la duplicité et au crime, mais, des directoires, des conseils exécutifs.

Si les membres de ces conseils sont d'une origine populaire, la nomination se transformera en une véritable élection. Dans une certaine mesure, le caprice de l'un pourra être neutralisé par celui de l'autre. Ajoutons qu'on peut dire d'autant plus de bien d'un pareil système, qu'on ne risquera pas d'être démenti par la pratique. Il n'a jamais été essayé. De nos jours la Suisse seule possède un conseil exécutif, mais, l'organisation fédérale de cet Etat exige, qu'au lieu d'être désignés par le pouvoir central, les membres de son Sénat le soient — ce qui est tout le contraire — par l'autorité cantonale.

La nomination à vie est apte à rendre des services dans l'organisation d'un régime colonial.

Lorsque les indigènes acceptent sans contestation

la suzeraineté de la métropole, on peut leur donner un parlement composé de deux chambres électives. Mais, lorsque la colonie a été ouverte à tout venant, que des velléités séparatistes commencent à s'y dessiner, accepter un pareil système serait provoquer soi-même la rupture. On laissera sans inconvénient la chambre basse au droit de suffrage, toujours en vertu de cette idée qu'en matière constitutionnelle, pour agir sagement il faut permettre à toute aspiration de se faire connaître. Quand au sénat, il importe de l'organiser de manière à réprimer les tentatives d'indépendance et à river solidement la colonie à sa métropole.

Les habitants de cette métropole trouveraient abusif qu'on les dérange pour s'occuper de la formation d'une assemblée n'ayant rien à voir avec eux, devant s'occuper d'un pays dont ils ignorent les besoins. Il faudrait afin qu'ils puissent en choisir les membres, en connaissance de cause, qu'ils élisent un certain nombre d'entre eux et que ceux-ci aillent s'établir dans la colonie pour remplir leur mandat. Peu de gens consentiraient à entreprendre d'aussi longs voyages,à s'exposer aux méfiances des colons pour des inconnus, pendant que dans leur pays leurs compatriotes pour prendre leur place, les dénigreraient à leur aise.

Vaut-il mieux faire envoyer par les colonies des représentants dans les assemblées de la métropole ? On peut se faire une idée de ce système en voyant les rapports actuels de l'Angleterre et de l'Irlande. Trop peu nombreux pour agir sur la direction des affaires de leur pays, ils le seraient assez pour exercer sur celles de la métropole une influence déplorable en se livrant avec ses divers partis à des coalitions successives.

Il est bien plus rationnel de laisser nommer le sénateur colonial par l'exécutif du pays dominant. Ici il n'y aura

plus cette complexité de considérations dont la politique entoure ailleurs le choix des membres d'une chambre haute. La métropole n'aura qu'à se faire indiquer par ses gouverneurs les hommes dont le dévouement lui est acquis, et, sur un seul point de cette nature, elle pourra escompter l'avenir avec plus d'assurance. Il lui sera loisible de confier aux gouverneurs le soin de faire les nominations eux-mêmes. Le sénat qu'elles ouvriront, ne manquera jamais d'ascendant sur la seconde chambre. Comme suprême argument il possèdera toujours les mousquets de troupes transportées, et tant qu'elles seront assez nombreuses pour le soutenir, tant que les désignations auront été faites d'une manière perspicace, il ne faudra pas désespérer de maintenir le statu quo dans la colonie.

C'est ce système que pendant quelque temps l'Angleterre a employé avec un certain succès à l'égard des Colonies-Unies. On ne doit pas s'étonner s'il a été incapable de résister à la formidable puissance qu'elles acquirent. Vis-à-vis du Canada la Grande-Bretagne a pu l'employer d'une manière plus durable. C'est grâce à lui qu'elle possède encore ce magnifique territoire.

Sa longue possession par un peuple auquel beaucoup de ses habitants demeuraient attachés, le voisinage de colonies venant de secouer le joug anglais, rendaient très difficile l'établissement du régime colonial au Canada. Fox avait compris les périls de la tâche lorsqu'il disait : « Il est important que cette colonie n'ait rien à envier à ses voisins. Le Canada doit rester attaché à l'Angleterre par sa propre volonté. Il est impossible de le conserver autrement. » C'est ainsi que la nomination par la Couronne tout en permettant au Canada d'aller très loin dans la voie des libertés parlementaires, d'adopter la forme fédérative l'a retenu attaché au

royaume britannique. En attendant l'organisation du *commonwealth* qui la rendrait inutile, on la trouve dans la charte de 1791, et elle a subsisté tant dans le bill d'Union du Haut et du Bas-Canada de 1841 que dans l'Acte de l'Amérique du Nord de 1867. Le système adopté pour la chambre haute du Canada s'accordait fort bien avec celui servant d'entrée dans celle des lords.

A part ces deux hypothèses : conseil exécutif, régime colonial, nous ne croyons la nomination possible que là où le pouvoir royal se trouve solidement établi, et où l'intérêt du sénateur sera immuablement fixé dans son service. L'indépendance de la chambre haute y perdra, mais, on peut conclure à l'utilisation pratique du système, car, la stabilité gouvernementale sera du moins assurée.

Aussi ne faut-il point nous étonner de rencontrer le système de la nomination dans les deux Etats les plus autocratiques de l'Europe, dans ceux où les garanties constitutionnelles existent à l'état embryonnaire, et où, pour le moment, on ne peut constater que le travail social d'où elles sortiront.

La Russie et la Turquie occupent dans l'évolution des chambres hautes une place à part. Elles sont tellement arriérées sur les nations modernes que nous les assimilerions plus volontiers à l'Angleterre alors que la nomination viagère n'y avait pas encore été remplacée par l'hérédité législative, qu'aux Etats dans lesquels durant ce siècle une opinion erronée a dans la réforme de leur organisation chancelante persuadé de la substituer à cette hérédité.

Encore pour aller jusque là nous verrons comment il faut entendre en Russie ce mot de nomination viagère, et dans l'empire ottoman ce qu'a duré son utilisation.

CHAPITRE II

La nomination au Sénat russe

La Russie avait été dotée par Catherine II, pour les districts et les départements, d'assemblées de la noblesse. Elles étaient destinées à servir de graine au gouvernement représentatif local.

Selon le fait social, par nous maintes fois signalé, comme en Angleterre les communes vis-à-vis du *Magnum consilium*, en Amérique les chambres basses auprès des Conseils Coloniaux d'avant la guerre d'Indépendance, des classes nouvelles devaient graduellement s'émanciper en Russie et exiger, à côté des assemblées nobiliaires de la grande impératrice, des conseils plus larges où elles pourraient, elles aussi, faire entendre leurs revendications.

Lorsque la noblesse a cessé de jouir du privilège de posséder exclusivement le sol, une classe nouvelle s'est trouvée constituée à ses côtés, celle des propriétaires fonciers. Il était impossible de lui défendre de se

réunir pour s'occuper de ses intérêts. Si cette classe comprenait des hommes d'humble origine, d'anciens serfs elle n'en continuait pas moins à renfermer tous les membres de l'aristocratie possédant des terres. C'est ainsi que tout en conservant le monopole des assemblées anciennes, les barines (nobles) n'ont pas dédaigné de venir dans les *Zemstvos*, états provinciaux basés uniquement sur le principe de la propriété territoriale, et d'y coudoyer le moujik en son grossier caftan. Pas plus que d'autres ce dernier ne pouvait être exclu, du moment que toute parcelle du sol devait être représentée. L'organisation communale exigeait impérieusement qu'il trouvât sa place. La commune, le *mir*, jouit de la personnalité civile, ses habitants se trouvent ainsi investis, sur les terres qu'elle embrasse, d'une propriété collective, et bien que ce ne soient la plupart du temps que des paysans, ils possédaient les titres nécessaires pour être entendus au *Zemstvos*.

Ces assemblées, quelle force les czars reconnaîtraient-ils à leurs délibérations? Ils allaient en faire deux parts : celles auquelles la décision des *Zemstvos* suffirait à donner le droit d'être exécutées, celles qui pour l'acquérir devraient avant huitaine recevoir l'approbation du gouverneur du district.

Ces dernières comprenaient des sujets d'une réelle importance. Les assemblées locales allaient s'entêter peut-être malgré l'opposition du représentant de l'autorité centrale. A qui réserverait-on le dernier mot en cas de conflit entre les *Zemstvos* et le gouverneur.

C'est ici que le sénat russe apparaît. La discussion sera portée devant lui, c'est lui qui tranchera la difficulté en dernier ressort, sauf substitution à sa sentence de la volonté souveraine du czar.

Ce conseil est parmi les assemblées actuellement

existantes, la plus ouvertement absolutiste. L'empereur en nomme les membres et si leur mandat peut durer leur vie entière, il est dénué d'indépendance, celui qui l'exerce étant à tout moment révocable par son souverain. Par une piquante ironie de langage il porte précisément le nom réservé aux assemblées de pondération des pays les plus démocratiques. Nous avons employé indifféremment, dans cette étude, les mots de sénat et de chambre haute, mais, le langage usuel désigne plus particulièrement sous cette dernière dénomination les assemblées sorties de l'hérédité et de la nomination, alors qu'il réserve la première à celles issues du droit de suffrage.

Les attributions du sénat impérial russe sont multiples.

L'appel porté devant lui embrasse les affaires administratives, civiles, pénales. Le soin délicat de veiller à l'exécution des ukases lui est entièrement confié, bien qu'il ne participe en aucune manière à leur élaboration. Il apure, contrôle l'usage des deniers publics, et à l'instar du sénat des Etats-Unis, nomme la plupart des fonctionnaires.

Anomalie invraisemblable! Cette assemblée entièrement à la merci du czar, a le droit d'appeler devant elle ses ministres, de leur réclamer des explications sur leur conduite, bref de les interpeller comme les simples détenteurs de portefeuilles des régimes parlementaires.

Mais, ce qui constitue la grande originalité du sénat russe c'est que ce n'est pas comme les autres une assemblée indivise. Elle est fractionnée en dix départements. Deux résident à Varsovie, trois à Moscou, cinq à Saint-Pétersbourg.

Si rien ne vient détourner cette organisation de son développement naturel, le sénat russe de l'avenir en conservera longtemps la trace. Trop fondu, trop un

dans l'amour de son czar pour qu'on puisse songer à y introduire la méthode fédérative, l'empire moscovite est trop vaste avec ses interminables steppes, ses forêts immenses, ses cours d'eau semblables à de mouvantes mers, pour qu'il soit permis de l'assimiler aux Etats unitaires.

Après l'établissement du régime constitutionnel il trouvera peut-être l'instrument propre à ses exigences particulières dans un parlement brisé, unissant ses délibérations de loin, et dont chaque partie correspondra à une découpure de son territoire.

Le sénat actuel est destiné à voir, de plus en plus, le barine délaisser les réunions de départements et de districts pour se consacrer à ses travaux. Les assemblées de la noblesse ne jouent qu'un rôle effacé. Parmi leurs attributions anciennes les *zemstvos* les ont peu à peu dépouillés des principales. Elles ne s'occupent plus guère que du droit héraldique. Leurs réunions sont surtout pour les membres de l'aristocratie un moyen de se revoir, de préparer leur attitude au sein des autres assemblées. La plus grande partie de leur temps s'écoule en réjouissances et en mondanités.

Les *zemstvos* au contraire grandissent chaque jour en prestige (1). Les divisions territoriales auxquelles ils correspondent sont de dix à douze fois plus grandes que nos départements, deux ou trois fois plus peuplées.

Depuis quelques temps on peut remarquer chez eux une tendance à changer de rôle, à mêler la politique à l'exercice de leurs attributions administratives. Le *zemstvo* de Saint-Pétersbourg a adopté, un vœu touchant la liberté politique, qui a fait un énorme va-

(1) Dans chaque province c'est au maréchal de la noblesse que revient la présidence du *zemstvo*.

carme. D'autres ne sont pas restés en retard sur les chambres populaires de la jeune Europe. Ils se sont occupés eux aussi des questions sociales. L'assurance contre l'incendie a été déclarée obligatoire. Le pauvre moujik s'est vu protégé contre les flammes qui sont un fléau permanent et détruisent, chaque année, un nombre d'*izbas* considérable.

Sûrement, parmi les moyens de grandir, les assemblées populaires de départements et de districts choisiront celui auquel on sera le plus loin de s'attendre, qui par là même provoquera le moins les méfiances du pouvoir impérial.

Déjà les *zemtvos* sont parvenus à se faire reconnaître le droit de délibérer sur un certain nombre de sujets, intéressant non une fraction, mais, la totalité du pays. Aujourd'hui ils ont acquis compétence sur un grand nombre de questions militaires : fournitures de la cavalerie et des équipages, armement du dernier banc de la milice, traitement des officiers et des majors, casernement, et d'une manière générale, à peu près tout ce qui concerne la mobilisation de l'armée.

Affaires importantes s'il en fut! Elles ne doivent cependant pas faire oublier à celui qui étudie l'organisation linéamentaire de la Russie les paroles du *Swod*. La vaste compilation faite par Speranski, en 1832, de tous les textes alors en vigueur, débute en ces termes : « L'empereur de toutes les Russies est un souverain autocrate et absolu. » L'unique volonté qui a tout accordé pourrait tout reprendre. Mais, aux czars qui se succèdent on pourrait dire comme Mme de Staël à Alexandre : « Sire, vous êtes une constitution. » Leur sagesse respectera le développement naturel de l'empire aux destinées duquel ils veillent. Tout au plus s'opposeraient-ils aux mesures trop hâtives qui pourraient le compromettre. La nomination du sénateur à vie, sauf

révocation, était le seul système possible avec de pareils hommes. On suppose tellement forte l'autorité qu'il donne à l'autorité suprême que pour le retrouver dans un autre grand Etat il faut remonter jusqu'à la passagère constitution du 30 mai 1876, faite pour le grand Turc.

CHAPITRE III

La nomination dans la constitution ottomane de Midhat-Pacha

La même histoire banale entoure partout l'introduction du régime représentatif dans les pays absolus. Les événements d'où sortit, il y a seize ans, la constitution ottomane, ont cependant quelque chose de plus tragique.

Un parti puissant s'était formé sous le nom de la *Jeune Turquie*. Il s'efforçait de démontrer — chose considérée alors chez nous comme assez bouffonne — qu'adopter les institutions modernes était le seul moyen d'arracher à sa léthargie l'empire musulman.

Une nuit le palais du sanguinaire Abd-ul-Aziz, dont la férocité s'était dévoilée lors du massacre des janissaires, fut envahi par les conspirateurs. Arraché aux concubines de son harem, jeté sur un cuirassé posté aux abords du sérail, le sultan fut transporté dans une mosquée. Quelques jours plus tard l'Eu-

rope incrédule apprenait que le souverain s'était donné la mort en s'ouvrant lui-même les veines.

Le sultan Mourad, son successeur, eut le courage, sans précédents, de répondre par un salut à la foule qui l'acclamait à Galata. Le champ était ouvert à toutes les espérances.

Le règne du monarque fut de courte durée et c'est seulement avec Abd-ul-Hamid II que l'esprit réformiste allait triompher tout-à-fait.

Ce fut devant une réunion de délégués européens que le grand-vizir Midhat-pacha donna lecture du *Khatt* qui promulguait la constitution du 7 *zilhidjé 1293* (23 décembre 1876).

L'organisation du Sénat devait naturellement cacher l'autorité de celui dont le pouvoir personnel remontait à tant de siècles.

La Medjliss-i-aian (Chambre des seigneurs) se composait en effet de membres à vie, non révocables, nommés par le sultan, dans leur totalité. Mais, même en Turquie, on a redouté les majorités artificielles et décidé que par les désignations à accomplir le nombre des membres de la chambre haute ne devrait jamais dépasser le tiers de celui de la seconde. L'âge de quarante ans était exigé des sénateurs.

Il n'est pas étonnant que la nomination ait été adoptée. C'était le mode le plus propre à concilier l'autorité absolue avec les opinions nouvelles. Mais, il y avait encore dans les circonstances traversées par l'empire ottoman d'autres raisons moins saisissables de lui donner la préférence.

Les croyants de l'islam ont sans cesse agrandi leur territoire, moins par la soif des conquêtes que par fanatisme. Ils se jugeaient tenus d'entreprendre une sainte croisade, de propager, les armes à la main, le culte d'Allah et le coran de son prophète. La moulure de

l'empire a été si conforme à cette conception que M. Charmes a pu le comparer à un ordre de chevalerie immense ayant pour commandeur le sultan, à la fois calife suprême et chef temporel. Le monarque n'était même la seconde de ces deux choses que parce qu'il était la première.

Lorsque l'islam eut rencontré dans sa marche la barrière des pays chrétiens, l'empire prit plutôt l'aspect d'une armée arrêtée dans le désordre de longs combats que d'un peuple établi. A force de regarder au loin il ne s'était pas aperçu, qu'au milieu même des populations musulmanes, les giaours s'étaient multipliés dans des proportions formidables. Les Arméniens surtout s'agitaient, trop nombreux pour qu'on pût les oublier, professant des croyances trop diamètralement opposées à celles du Coran pour qu'on pût les reconnaître. L'idée de leur ouvrir une fonction politique eut paru aussi extravagante au sultan, que si on avait proposé au Pape, il y a cinquante ans, de faire gouverner ses Etats par des israélites ou par des huguenots.

Pour les Turcs qui ne croyaient pas à la religion de Mahomet, l'apostasie était le seul moyen de parvenir aux honneurs. Ceux qui ne voulaient pas la consommer se dédommageaient de leur effacement en désorganisant toutes choses, en entravant, par mille habiletés, l'exécution des volontés qui commandaient du fond de la Sublime Porte par des chaînes dispersées d'indolents fonctionnaires.

Le parti *jeune turc* arriva à grouper tous ceux qui pensaient qu'un pareil état de choses ne pouvait se prolonger. Leur appoint lui a permis d'oser proclamer que la sûreté intérieure de l'empire exigeait qu'il fut procédé à la sécularisation des institutions ottomanes. Leurs arguments provenaient tellement du bon sens que loin de s'opposer à la réforme tous

les hommes représentant spécialement l'autorité religieuse orthodoxe, le Cheikh-ul-Islam lui-même, non seulement y adhérèrent, mais, la prônèrent d'une manière active. Catholiques, protestants, israélites, arméniens étant acquis aux jeunes Turcs, on assista à ce spectacle incroyable dans le pays de l'intolérance : les grands maîtres de l'islam marchant pour la cause de la justice avec les troupes de la chrétienté.

Tous ceux ayant vu de près les événements qui ont agité la Turquie ne sauraient manquer d'affirmer que la disjonction du théocratique et du civil a été la principale raison de l'introduction de l'outillage politique du monde occidental chez les sujets d'Abd-ul-Hamid. C'était la puissance du sultan qu'on allait dépiécer. On allait en scruter une à une toutes les parties pour rechercher si elles appartenaient à l'autorité temporelle ou à l'autorité religieuse. Nous avons vu, après Henri VIII, le Parlement appelé à élaborer le credo de la religion nouvelle, ici il s'agissait de limiter le domaine de convictions séculaires. Dans cette œuvre n'importait-il pas qu'une des assemblées représentât les droits du sultan? Prît la défense de ses attributions logiques, en empêchant la chambre des députés (Medjliss-i-mebouçan) d'outrepasser en sens contraire la démarcation primordiale, d'augmenter la puissance civile au détriment de la religieuse.

Les sénateurs seraient donc les délégués du sultan. Ils prendraient, lorsqu'il le faudrait, le parti de ses prérogatives et demeureraient, sous sa main, autant que le permettraient les institutions parlementaires.

Cette manière d'envisager le sénat ottoman de 1876 est si exacte que la constitution de zilhidjé qui remettait à la chambre haute le soin de la défendre et de l'interprêter, lui imposait de toujours rejeter en bloc les projets de lois qui lui déplaisaient, ne lui a reconnu

la faculté de procéder par voie d'amendements que dans certains cas déterminés, en tête desquels il faut placer les atteintes aux droits du sultan. Ainsi donc, dans le domaine législatif, on posait comme règle que les deux chambres ne pourraient se livrer à ces transactions qui déforment les textes et les mettent en contradiction avec eux-mêmes, mais, on tenait à laisser toujours aux prérogatives souveraines, en jeu, les honneurs d'une discussion qui les mettrait en relief et les détacherait davantage.

D'ailleurs on sait à quel degré de ruse et de finesse la Turquie a su élever les ressources de sa diplomatie. Par ses déconcertantes arabesques, sa politique extérieure à toujours excellé dans l'art de la dissimulation. Elle évoque le souvenir de cette grille dorée à travers laquelle étaient seuls admis à parler au sultan les ambassadeurs des puissances. Elle sait s'attirer, tour à tour, les bonnes grâces, l'argent et le sang des nations. Comme elle joue, au bon moment, de sa situation de peuple indispensable à l'équilibre européen! Son art est fait de doubles fonds, de surprises, d'arrogances, de platitudes, et ceux-là même ne peuvent en connaître le secret qui ont déjà subi l'illusion de l'inimitable prestidigitatrice. Que l'on se souvienne, du nombre de notes, de dépêches chiffrées, d'instructions de toutes sortes échangées entre les cabinets et leurs représentants durant les années qui précédèrent la guerre Turco-Russe.

Impossible de louvoyer avec les situations simples. Tout le monde y voit trop clair. Dans un parlement sur lequel le sultan aurait une réelle action en nommant les membres d'une toute entière de ses assemblées, est apparue au point de vue extérieur une mine incomparable de réticences et de malices. Grâce à lui on pourra contenir certaines puissances sans s'aliéner tout à fait

les autres. A ceux auxquels la Porte ne donnera pas satisfaction le sultan laissera entendre qu'il est obligé de s'incliner contrainte forcée devant les votes de son parlement, pourra faire dire à l'aide de mots répétés dans les chancelleries qu'il déplore leurs résolutions et fera ses efforts pour qu'elles soient modifiées au plus tôt. Tel ce fonctionnaire de comédie qui pour faciliter sa tâche dans les villes où il serait mandé avait eu l'inspiration heureuse d'épouser une femme de l'opposition.

Pour que la Turquie eût fait recruter son Sénat par autre chose que la nomination il lui eût fallu pouvoir recourir à l'hérédité législative. Quant à l'élection, en l'état politique où elle se trouvait c'était déjà beaucoup que de lui abandonner la seconde chambre. Il n'y avait pas d'aristocratie dans l'empire ottoman. Le régime absolu l'avait empêché de naître. Sur les rives du Bosphore, comme chez les peuples Arabes, les noms de familles n'existent même pas et l'on a si peu conscience de la transmission des dignités telle que nous l'entendons, que l'hérédité du trône, la seule qui soit connue, au lieu de marcher de haut en bas procède d'une manière horizontale. Ce n'est pas le fils qui succède au père, mais, le frère, le cousin germain. La ligne directe ne tient que la seconde place. Le droit de naissance eût pu exister en suivant le même système, mais, combien il eût été plus aléatoire que d'après la méthode des autres peuples ! L'avantage d'avoir des hommes préparés depuis longtemps au mandat sénatorial aurait complètement disparu. S'il est possible au fils ou au petit-fils de prévoir d'une manière certaine qu'ils seront appelés un jour, la ligne musulmane est féconde en surprises et favorise ceux qui souvent s'y attendent le moins.

A vrai dire la durée de la constitution ottomane a été

si courte, elle a précédé, de si peu, la conclusion du traité de Berlin, que si nous n'avions vu qu'elle correpondait à une évolution intime et profonde, nous serions presque tentés de nous demander si la politique extérieure ne fut pas sa seule raison d'être. On a attribué sa prompte disparition au tempérament craintif d'Abd-ul-Hamid. On a donné à entendre qu'une fois sur le trône il avait pris peur des théories de Midhat-Pacha auxquelles il devait son élévation. Quant à nous, nous croyons qu'il faut chercher les causes de sa non viabilité dans la constitution de *zilhidjé* elle-même.

Si l'on veut, en effet, qu'une organisation dure, la première question n'est-elle pas de se demander qui aura intérêt à la détruire ? Sa première condition d'existence n'est-elle pas d'être préservée contre celui-là ? Or celui-là était évidemment en Turquie le sultan. Nonobstant ce fut de son côté que la Constitution pencha toute. Par la nomination des sénateurs il jouait le rôle parlementaire principal. L'indépendance demande trop d'énergie morale pour qu'on pût l'obtenir sur les rives du Bosphore à l'aide d'un mandat à vie. On avait étiré l'organisation nouvelle jusqu'à la masse de la nation, représentée à la Medj-liss-i-Mebouçan (Chambre des députés) en la faisant élire par les propriétaires payant certaines contributions, par les conseils administratifs des chefs-lieux de vilaïets, de sandjaks et de cazâs, eux-mêmes issus de la volonté populaire, mais, il était à prévoir qu'il y avait dans le pays une trop grande ignorance du droit de suffrage pour qu'il pût contrebalancer au travers d'un sénat nommé l'influence absolue du souverain.

Stuart Mill a eu raison d'écrire :

« Si les autorités qui doivent contenir et modérer
« l'exécutif ne sont pas soutenues par une opinion et
« un sentiment puissant chez le peuple, l'exécutif trouve

« toujours moyen de les mettre de côté ou de les ré-
« duire à l'obéissance, et il est sûr d'être aidé à cette
« œuvre. La permanence des institutions représenta-
« tives dépend nécessairement de la bataille que le
« peuple est prêt à livrer pour elles lorsqu'elles sont en
« danger. Si on les estime trop peu pour en venir là, il
« est rare qu'elles prennent pied et si elles y par-
« viennent, elles sont sûres d'être renversées dès que
« le chef du gouvernement ou tout chef de parti qui
« peut rassembler assez de forces pour un coup de main,
« sera disposé à courir quelques petits risques pour
« arriver au pouvoir absolu. (1) »

Les musulmans étaient trop fatalistes pour essayer de résister à la première confiscation des droits octroyés. Un sénat élu aurait peut-être pu le faire s'il avait été possible. Avec la nomination il eût fallu pour que le régime parlementaire réussît à s'établir à Constantinople, un monarque nonchalant. La fatalité a voulu qu'homme de haute valeur, travailleur infatigable, savant dans les questions financières, militaires, artistiques, économiques et industrielles, Abd-ul-Hamid résumât la plupart des qualités souhaitables chez un souverain absolu. Ne nous étonnons donc point si dès le mois de février 1878 le descendant d'Osman a laissé dissoudre le premier parlement turc et si la Constitution de *zilhidjé* a quitté la Corne d'Or avec le navire qui emportait sur de lointains rivages son auteur disgracié, l'infortuné Midhat-pacha.

(1) *Le gouvernement représentatif.*

CHAPITRE IV

Efforts tentés pour enlever à la nomination son caractère arbitraire. Catégories. — Le Sénat italien.

Le sort de la Constitution de 1876 a été un bien pour l'empire ottoman. Avec son autorité le souverain aurait pu effectuer les nominations d'une manière capricieuse, écouter des considérations égoïstes, ne pas élever au titre de sénateur les hommes les plus aptes à rendre service à leur pays.

C'est pour obvier à cet arbitraire, pour corriger l'inhabileté du chef de l'Etat que l'on a entendu dans certain pays la nomination avec une institution complémentaire.

Il est des professions élevées, des fonctions publiques, qui, à cause des aptitudes qu'elles supposent, sont déjà chez ceux qui les exercent une garantie de savoir et d'intelligence. Le plus médiocre doit être encore d'une valeur de beaucoup au-dessus du vulgaire, ne serait-ce que par l'expérience qu'il y a acquise durant son passage. On peut dire qu'elles constituent plus

qu'une présomption, presque une certitude. Les incapables ne tardent pas en effet à être éliminés, car souvent, chez elles, la moindre inexactitude, la moindre faiblesse pourraient entraîner d'irréparables conséquences.

N'est-il pas possible de restreindre le choix du chef de l'Etat aux hommes présentant ces indiscutables garanties, en le dirigeant jusqu'à un certain point, en arrêtant à l'avance les limites entre lesquelles on lui permettra de se mouvoir ?

Pour cela on établira un certain nombre de *catégories* de citoyens, et l'on fera pour la nomination ce que le Portugal a entrepris pour l'hérédité législative. On dira qu'en dehors d'elles il est impossible de devenir sénateur.

Bien plus que les chambres hautes basées sur la naissance, la fortune, celle composée de pareils hommes aura du prestige sur les foules. Elle représentera la valeur personnelle. Elle communiquera son éclat au pouvoir. Le peuple s'inclinera, se dira qu'il lui est impossible en somme de ne point accepter les gloires nationales, celles qui honorent la patrie par leurs découvertes ou leurs travaux, leur finesse ou leur éloquence. Organisation absolument démocratique, les catégories obligent les souverains à appareiller dans la direction de la vraie aristocratie du temps. Les républiques ne sauraient méconnaître leur libéralisme puisqu'elles donnent à leur président une prérogative dont le seul but est d'élever la valeur réelle.

Malheureusement, pourrait-on dire, le système des catégories repose sur une idée fausse, la théorie d'après laquelle l'esprit s'ouvre à tout, par le fait seul qu'il a pris l'habitude de très bien faire quelque chose. Nos facultés morales sont semblables à nos membres. On les voit grandir aux dépens de la santé générale à force

de servir au même usage. Il est des professions qui touchent d'assez près à la politique parce que, comme celle d'avocats, elles supposent des connaissances presque encyclopédiques. Elles sont fort rares et c'est à cette rareté même qu'il faut attribuer la place considérable que partout les membres du barreau ont réussi à prendre dans les assemblées parlementaires. Pascal écrivant les *Provinciales* et découvrant en même temps le moyen d'évaluer la pesanteur atmosphérique est une exception. Pour ne prendre qu'un exemple, la plupart des mathématiciens que l'on a essayé d'introduire dans les parlements n'ont pu par leur raideur, et par leur tendance à tout considérer d'une manière abstraite, faire que de très déplorables législateurs.

Il y a incontestablement du vrai dans ce raisonnement, mais, ne vaut-il pas mieux encore ne posséder qu'une aptitude, que de n'en posséder aucune ? D'ailleurs si rares que soient les professions supposant un savoir étendu, il en est, et c'est là l'essentiel, qui donnent à l'esprit l'habitude de s'assimiler et de tirer parti de beaucoup de choses. Ce sera à la constitution de savoir les choisir. Le pays peut-il se montrer blessé de semblables précautions ? Toute loi, si libérable soit-elle, provient d'un sentiment de défiance à l'égard de l'avenir.

Pour que les catégories n'aient point un caractère d'exclusion, il est facile d'y comprendre un certain nombre de ces situations auxquelles tout le monde peut aspirer, par exemple, celle de représentant du peuple. Elles ne blessent donc en rien l'égalité.

Le système des catégories servait déjà à recruter le Sénat du royaume de Sardaigne. Il a grandi avec la constitution dont il faisait partie, à mesure que des décrets successifs l'ont étendue aux nouveaux Etats dont la réunion constitue l'Italie moderne.

L'art. 33 du statut fondamental du 4 mars 1848 est ainsi conçu :

« Le sénat est composé de membres nommés à vie par le roi, en nombre illimité, ayant l'âge de quarante ans accomplis et choisis dans les catégories suivantes :

« 1° Les archevêques et évêques de l'Etat; — 2° le président de la chambre des députés ; — 3° les députés depuis trois législatures ou ayant six ans d'exercice ; — 4° les ministres d'Etat ; — 5° les ministres secrétaires d'Etat ; — 6° les ambassadeurs ; — 7° les envoyés extraordinaires en fonctions depuis trois années ; — 8° les premiers présidents et présidents de la Cour de cassation et de la Chambre des comptes ; — 9° les premiers présidents des Cours d'appel ; — 10° l'avocat général près la Cour de cassation et le procureur général ayant cinq ans d'exercice ; — 11° les présidents des chambres de Cour d'appel, en fonction depuis trois ans ; — 12° les conseillers de la cour de cassation et de la chambre des comptes, en fonction depuis cinq ans ; — 13° les avocats généraux et les officiers généraux du fisc (fiscali generali) près la Cour d'appel, en fonctions depuis cinq ans ; — 14° les officiers généraux de terre et de mer. Toutefois les majors généraux et contre-amiraux devront avoir cinq ans de grade en activité ; — 15° les conseillers d'Etat en fonction depuis cinq ans ; — 16° les membres des conseils de division après trois élections à la présidence ; — 17° les intendants généraux, après sept ans d'exercice ; — 18° les membres de l'académie royale des sciences nommés depuis sept ans ; — 19° les membres ordinaires du conseil suprême d'instruction publique, après sept ans d'exercice ; — 20° tous ceux qui par des services ou mérites éminents ont fait honneur à la patrie ; — 21° les personnes qui depuis trois années paient 3,000 livres d'impositions directes à raison de leurs biens ou de leur industrie. »

La simple lecture de cette disposition suffit à montrer que la volonté royale, où qu'elle puise, atteindra toujours des gens dignes de faire partie de la chambre haute. Seule la vingtième catégorie ouvre la porte à l'arbitraire bien que sa rédaction lui donne les apparences de la justice.

Le système italien n'a pas craint de fixer pour la plupart des fonctions exigées une certaine durée d'exercice. Par là se trouve corrigé un des grands inconvénients des catégories, qui consiste à permettre au chef d'Etat, de les éluder complètement, en nommant d'abord aux situations qu'elles comprennent les hommes qu'ils désirent introduire au sénat. Non seulement avant d'avoir atteint le laps déterminé le titulaire aura eu le temps d'être éliminé s'il s'est montré inférieur à son emploi, mais, encore le souverain ne pourra introduire, par voie détournée, les premiers courtisans venus, dans des combinaisons passagères.

Ces catégories ont ceci de caractéristique, que sauf pour les princes de la famille royale membres de droit à leur majorité, la naissance n'y joue aucun rôle ostensible. Nulle part n'y est faite à l'aristocratie héréditaire.

L'Italie est un des pays où elle a été le plus altérée par l'abus de titres de fantaisie. Il en est peu, parmi les gens qui se respectent, qui n'aient trouvé moyen de s'affubler de quelque appellation sonore. Les familles anciennes ont elles-mêmes cédé à ce travers en voulant paraître plus qu'elles ne sont. Le goût du pays s'y est fait. Il a vu plutôt avec un certain plaisir les hommes haut placés faire concurrence par leurs noms théâtraux aux ténors de San-Carlo. Malgré ses dehors brillants, la survivance des signes extérieurs de la naissance auxquels ne correspondait aucune réalité, l'aristocratie italienne a été déconsidérée moins encore par ceux qui lui ont enlevé ses privilèges, que par ceux qui se sont parés de ses oripeaux.

Sur une pareille fantasmagorie, il ne serait venu l'idée à personne de l'autre côté des Alpes, d'asseoir rien de sérieux en politique. S'il y a dans le Sénat d'Italie beaucoup d'hommes portant des noms brillants, ce ne sont nullement ces noms qui leur en ont ouvert les portes.

L'usurpation des titres est si facile qu'on ne saurait même pas en faire la marque de l'aristocratie de finance.

Celle-ci joue encore à l'heure qu'il est un grand rôle. On espère en elle pour arracher la péninsule à l'horrible crise industrielle et commerciale dont elle souffre. On la juge trop indispensable pour se montrer arrogant à son égard. Malgré une opposition de mots, la nation laborieuse comprend qu'elle doit être écoutée dans la conclusion des traités de commerce, l'avénement des nouveaux régimes douaniers, la protestation qu'elle fait entendre contre l'épuisement financier du pays en folies militaires pour le plus grand bien de la Triple-Alliance.

Il y a plutôt une tendance dans le monde sénatorial italien en faveur du relèvement de l'impôt exigé par la vingt-et-unième catégorie qui, auprès de l'aristocratie intellectuelle, définit les droits de l'aristocratie d'argent.

En 1881, le marquis Alfieri di Sostegno, vice-président de la chambre haute ne craignait pas d'écrire :

« Le paragraphe 21 de l'article 33 de la constitution de 1848 désignait : *les personnes qui depuis trois ans paient trois mille francs d'impôts, en raison de leurs biens ou de leur industrie*. Mais, quand on sait dans quelle proportion s'est élevé le taux de l'impôt, en quelle minorité étaient les propriétaires fonciers, et combien il était difficile de faire rentrer les autres impôts directs, on comprend que l'esprit de cet article

exigerait que le cens de l'éligibilité fut élevé de trois à neuf mille francs, et que la catégorie fut subdivisée en censitaires propriétaires et en censitaires commerciaux ou industriels. »

La composition de la chambre haute de la péninsule permet de suivre insensiblement les changements de l'opinion. L'art. 33 dit en effet que le souverain devra choisir dans les catégories, mais, il ne lui impose nullement de faire une part égale à chacune d'entre elles. Il pourra selon les nécessités du moment abandonner telle ou telle pour ne plus désigner des sénateurs que parmi les restantes.

C'est ainsi que dans le pays qui a pris Rome au pape, où l'abstention électorale a été érigée en système de combat par les catholiques, la première de toutes les catégories, celle par laquelle débute l'art. 33, comprend les archevêques et évêques. Si depuis 1848 elle n'a cessé de figurer en tête du texte relatif à la composition du sénat subalpin, combien la destinée de ceux qu'elle comprend à changé depuis cette date ! Le souverain a pu les faire disparaître, simplement en cessant de les nommer (1), et sans qu'il ait été nécessaire de recourir à l'irritant procédé d'une révision constitutionnelle.

Il en serait ainsi pour le cens le jour où les détenteurs de la richesse auraient perdu leur influence d'aujourd'hui. Ils s'en iraient du sénat sans même que l'on y prenne garde. Un beau jour on s'apercevrait de leur absence, et, comme un simple bois mort, pour ne rien laisser dans la Constitution d'inutile, on émonderait au milieu de l'indifférence, la plus complète, la disposition qui les vise.

N'être point faite en vue d'une seule époque est pour

(1) Il y a quelques années, le roi se vit refuser, par le Père Sechi, le titre de sénateur qu'il lui avait fait offrir.

une constitution la plus grande des garanties de longanimité. Il faut évidemment avec le système italien que le pouvoir exécutif connaisse les fluctuations de l'opinion, le caractère du peuple qu'il dirige, qu'il appartienne à des souverains souples et ennemis du suranné. Tel est bien le caractère des membres de cette maison de Savoie auxquels on ne fera sûrement point le reproche de n'avoir su faire à l'esprit révolutionnaire des concessions suffisantes.

D'ailleurs le roi est peu de chose dans la nomination des membres de la chambre haute.

On peut concevoir dans les pays parlementaires deux manières principales de l'accomplir. Ou c'est le chef de l'Etat qui agit seul, et se fait pour demeurer irresponsable couvrir par la signature d'un de ses ministres, ou ce sont ces ministres eux-mêmes qui, réunis en conseil, effectuent des choix auxquels le souverain n'aura qu'à accorder ou à refuser son approbation.

La première méthode est la plus simple. Les affaires vont-elles mal ? On sait plus lucidement à qui l'on doit s'en prendre. Cependant si le pouvoir exécutif persiste à désigner des hommes dont le pays ne veut point, il aura beau renverser successivement tous les ministres signataires, le malaise continuera.

A la Consulta les désignations sont prononcées en conseil des ministres. La Couronne conserve son droit, mais, ne peut en mésuser que faiblement. Comme les ministres à la sagesse desquels sont abandonnées les nominations dépendent des votes de la seconde chambre, ils devront s'efforcer par les personnes qu'ils appellent au Sénat, de ne pas mécontenter la nation.

Les hypothèses où avec une pareille organisation le cabinet se décidera en connaissance de cause à des désignations antipathiques sont peu nombreuses. Il faut le supposer aux abois, ne vivant que par tolérance. La

majorité veut éviter une crise parce que les circonstances que l'on traverse sont graves, elle tient à ne le renverser que sur un terrain précis. Avant son départ il pourra tenir à payer certaines dettes ou à se ménager quelques créances pour l'avenir. Ce qui rend ce cas d'autant moins probable, c'est que selon toutes les apparences le roi ne tiendra pas à se mettre du parti des agonisants.

Vu de haut, sans s'attacher à quelques dangers aussi vagues, le système italien a le grand mérite de prévenir autant que le mandat à vie le permet, les conflits entre les deux chambres en conciliant la première avec la seconde.

Nous verrons que la plus ancienne de nos constitutions impériales a cherché à atteindre le même but en faisant intervenir le Sénat dans la nomination de l'assemblée populaire. Ailleurs pour n'en être pas constitutionnellement établie cette intervention n'en résultait pas moins de la structure elle-même, de l'organisation du pays. C'est par elle que nous avons expliqué l'importance du rôle joué par la chambre des lords avant le *Reform Bill* de 1832. La Norwège cherchera à obtenir le même résultat par un moyen inverse et confiera à la seconde chambre le recrutement de la première. Tous ces systèmes ont ou ont eu le grand tort de ne pas assez accentuer la division du pouvoir législatif, de l'effacer à force d'en vouloir diminuer le péril.

En Italie au contraire le remède n'exclut point l'indépendance réciproque des deux chambres. La basse pourra devenir de plus en plus fougueuse, indisciplinée, il n'y aura rien à craindre quant à ses rapports avec le Sénat. Cette assemblée ne cessera d'être à même de jouer vis-à-vis d'elle son rôle constitutionnel parce qu'à mesure que l'autre changera elle se modifiera elle-même. Les députés se garde-

ront de se montrer à son égard systématiquement hostiles. En l'accusant ne se blâmeraient-ils pas eux-mêmes ? Partir en guerre contre le Sénat ne serait-ce pas critiquer leur propre attitude, ce Sénat étant pour une bonne part l'œuvre de ministères dont ils approuvent la conduite ?

Mais, la nomination est viagère. Si par la responsabilité ministérielle la seconde chambre possède de l'influence dans le choix des quelques sénateurs nommés journellement, ces sénateurs sont fort peu de chose par rapport au gros des membres de la haute assemblée. Ces derniers au lieu de représenter des hommes sympathiques à la majorité actuelle des députés, seront surtout des législateurs agréables aux majorités disparues. L'accord entre les deux chambres sera donc, si l'on veut, manqué de peu, mais, il le sera. La majorité de la chambre haute tendra à se constituer à l'image de la majorité de la chambre basse, mais, n'y parviendra que lorsque celle-ci aura été remplacée par une nouvelle et toute différente. On aura ainsi affaire à une poursuite interminable, dans laquelle coureuse infortunée et ridicule la première chambre ne parviendra jamais à rattrapper la seconde.

Les admirateurs de la constitution italienne répondront, non sans raison, que la nomination étant à vie et non héréditaire le Sénat se transformera encore assez vite, qu'en tous cas il suivra la chambre basse d'assez près pour ne point la combattre au nom d'idées préhistoriques. Ces idées seront encore assez puissantes par le voisinage du temps où elles auront exercé leur empire. Quant au cas où une révolution radicale transformerait du tout au tout l'assemblée populaire, on n'aurait qu'à se féliciter de trouver dans le Sénat un frein à des doctrines inexpérimentées.

Le fait que lorsque la majorité du Sénat aura été mo-

difiée celle de la chambre des députés aura été remplacée par une nouvelle est loin d'être démontré. Si les idées de la seconde assemblée, après lesquelles tend la première sont justes, bienfaisantes, ne peut-on espérer qu'elles y demeureront assez pour permettre à la majorité de la chambre haute de les rejoindre, et aux deux conseils législatifs de se mettre à l'unisson ?

Ce qui rend cet unisson plus difficile, dans la péninsule, c'est l'absence, comme en Grèce, de vrais partis politiques. Pour qu'un ensemble de doctrines puisse demeurer la règle du pouvoir, il faut qu'un groupe d'hommes pensant et sentant de même en aient fait sa chose propre. Or, tandis que dans d'autres nations l'inquiétude provient de l'extrême fractionnement des partis, que l'on s'y demande si le régime parlementaire demeurera possible après l'émiettement des deux grandes armées de législateurs qui s'enlèvent tour à tour le pouvoir, en Italie, elles n'existent même pas, et les affaires sont dominées par des questions de personnes.

Le mal remonte loin. Déjà M. Ruggiero Bonghi s'en plaignait dans son livre : *I partici politici nel parlamento italiano*. Scialoja a écrit un livre entier sur le sujet : *Della macanza dei veri partici politici in Italia* et Janici s'écrie dans son ouvrage : *Sulle condizione della cosa publica in Italia dopo il 1866* : « Notre pays qu'aucun danger ne menace extérieurement et qui est doué d'une constitution si robuste paraît atteint d'un mal profond qui a les caractères de la gangrène sénile. »

La situation provient de causes nombreuses. Lorsqu'il s'agissait de secouer la domination étrangère, de chasser l'Autriche, le patriotisme a voulu que tout le monde se montrât pendant assez longtemps du même avis. La noblesse elle-même s'est vue contrainte d'affec-

ter des dehors révolutionnaires, car, les moyens légaux n'auraient conduit à rien.

On a toujours donné en Italie le pas aux questions locales, elles attirent l'intérêt à cause de ce goût du bien-être conséquence du tempérament national.

L'Etat de choses qui en résulte ne pourra évidemment se prolonger. Les candidats, pour obtenir les faveurs électorales devront, à mesure que le peuple se lassera de l'injure, rivaliser afin de lui présenter des programmes correspondant à l'idéal qui est en lui.

Ce dont on se préoccupe surtout de l'autre côté des Alpes, à propos du Sénat, c'est que la valeur personnelle, favorisée par les catégories, n'est pas de celles que la nation peut connaître. Chacun a eu des rapports avec quelques-uns à peine des citoyens compris, est incapable d'apprécier si le choix de la Couronne est bon ou mauvais, vu l'impossibilité de comparer les mérites respectifs.

Pris en lui-même l'article 33 renferme assurément des citoyens dont le pays a pu juger la conduite. Il en est ainsi, par exemple, du président de la seconde chambre, des députés durant trois législatures dont les actes, et même le mutisme — chose assez rare en Italie — ne peuvent manquer d'avoir eu du retentissement à la tribune ou dans la presse. Mais, comment saura-t-on lorsque le roi les nommera s'ils valaient mieux que tel ou tel conseiller de la Cour de Cassation ou de la Cour des Comptes ?

Il en est de même dans la classe très nombreuse des censitaires. Les personnes qui ont fréquenté le sénateur désigné par le roi sont peu de chose en face de la totalité du pays. Comment pourra-t-il savoir si au milieu de tous ces gens dont il ignore même le nom, c'est là où il fallait qu'a été la faveur royale ? Les milanais, par exemple, ne se connaissent pas tous entre eux. Ils sont

séparés par les milieux, les classes, ne sont jaugés que par leurs fournisseurs, leurs amis, les quelques personnes auxquelles ils ont eu personnellement à faire. Comment lorsqu'un milanais aura été nommé pourra-t-on apprécier à Naples, à Gènes, à Florence, à Rome, la valeur relative des milanais censitaires ?

L'élection elle-même, il est vrai, n'est pas toujours très renseignée sur le mérite comparé. Mais, sous son régime, chaque circonscription procède à son enquête, et les autres ont assez de confiance en elle, pour, une fois cette enquête faite, considérer son mandataire comme l'élu du pays tout entier. Avec la nomination, il n'en est plus ainsi. Pour mettre en lumière les qualités et les défauts de chacun, plus de concurrence localisée, de comités, de ces discours qui pèsent minutieusement les antécédents du candidat. Avant l'acte royal on serait naïf de s'en préoccuper, car on ne sait même pas si le souverain choisira le sénateur au nord ou au sud, à l'est ou à l'ouest. La nomination tombe sur une région d'une manière inopinée. Une fois qu'elle a eu lieu personne ne songeant à démolir le sénateur pour prendre sa place, on se bornera à quelques récriminations sans consistance. On comprendra que ce qui est fait est fait et qu'elle constitue un acte sur lequel il n'y a plus à revenir.

L'inconvénient nous paraît facile à réformer. On n'aurait qu'à réglementer la nomination, comme une élection, tracer dans le pays des circonscriptions comme pour le choix des députés, en obligeant la Couronne à choisir régulièrement dans chacune d'elles. Il pourrait fort bien arriver que pendant que le roi serait obligé de nommer ici une personne médiocre, ailleurs des personnalités beaucoup plus remarquables attendraient vainement et disparaîtraient avant que son investiture ait pu revenir jusqu'à elles. Mais, vouloir le contraire serait poursuivre une chimère.

On pourrait objecter que les hommes compris dans les catégories, se sont trouvés en raison de leur valeur appelés dans certains centres, à Rome plus particulièrement, que, dans le reste du pays, on ne les connaît point. Nous croyons cependant qu'il ne serait pas impossible de trouver pour tous une région d'origine, où ils sont nés, ont été élevés, et où ils ont laissé leur famille et leurs amis.

Une fois que le peuple sera édifié sur les mérites des citoyens susceptibles d'être nommés, il en discutera avec chaleur les titres, prendra parti, et se montrera blessé si le roi ne les apprécie pas exactement comme lui. Pour éviter cet antagonisme il y a un moyen bien simple que l'on donne aux membres de la circonscription : la faculté de lui présenter un certain nombre de candidats.

Depuis quelques années on parle beaucoup en Italie, de la réforme sénatoriale et du droit de présentation. Mais, on propose d'accorder ce droit à chaque catégorie et non à des circonscriptions territoriales.

De cette manière, le système italien perdrait sa souplesse à suivre les fluctuations de l'opinion et l'ignorance du pays à l'égard des hommes nommés ne se trouverait pas amoindrie. Il y aurait pour le roi le contrôle des membres de la catégorie, mais, il saurait très bien que s'il venait à leur déplaire, ce ne seraient ni les intendants généraux, ni les membres de l'Académie des Sciences qui feraient entendre contre lui de violentes protestations.

Au plus grand nombre des catégories on laisserait présenter elles-mêmes leurs candidats comme cela se passe dans certaines Universités allemandes. Dans celle des censitaires si l'on venait à élever le taux des contributions de 3,000 à 9,000 francs, ainsi que le demandait le marquis Alfieri, on pourrait augmenter le chiffre nécessaire aux candidats sans déposséder complète-

ment les hommes compris dans la différence. Il serait facile en effet de leur laisser le droit de présentation. Ils perdraient la possibilité d'être nommés sénateurs en raison de leur fortune, mais, y gagneraient une certaine intervention dans le choix des membres de la chambre haute, passeraient du rôle passif au rôle actif.

CHAPITRE V

Candidatures. — Ancienne constitution du Brésil

Le système *de la présentation* connu aussi sous le nom de système *des candidatures* a été encore entendu de bien d'autres manières. On peut accorder le droit de soumettre des listes au chef de l'Etat, aux conseils locaux, aux assemblées parlementaires, intervertir les rôles et au lieu de faire présenter les candidats par un groupe de citoyens, au pouvoir suprême, les faire présenter par le pouvoir à ce groupe.

Dans cette dernière combinaison quel risque pour le chef de l'Etat de se compromettre ! Que de peine pour dissimuler ses préférences, et ne pas courir à de fâcheux échecs en voyant les citoyens consultés refuser celui des candidats en faveur duquel il se sera déclaré officieusement ! Et lorsqu'aucun ne plaira quelle humiliation pour lui si l'on vient à prendre le parti de l'abstention en masse !

Les candidatures ont le grand avantage d'exiger l'accord permanant du chef de l'Etat et de tout ou partie de la nation. Mais, les listes sont-elles courtes ? Renferment-elles peu de noms ? Moins elles en comprendront plus l'on se rapprochera du système de l'élection et plus l'on verra diminuer la liberté du pouvoir suprême. Sont-elles étendues ? C'est la nomination qui prendra de plus en plus d'empire au grand détriment de la garantie populaire. Il est difficile de sortir de là : Ou les candidatures ne seront pas nombreuses et le chef de l'Etat aura la main forcé, où elles seront abondantes et les citoyens investis du droit de présentation ne joueront qu'un rôle illusoire. Il sera fort à craindre alors que la chambre haute ne s'appauvrisse et que les électeurs ne prennent le parti d'envoyer dans l'autre les hommes les plus considérables, dans leur désir de conserver à leur suffrage toute son efficacité.

Si l'Italie voulait faire de la politique expérimentale et constater scientifiquement les effets du système des candidatures, elle n'aurait qu'à jeter les yeux sur la carrière fournie par la Constitution du Brésil de 1824.

Dom Pedro l'octroya, après avoir été nommé « empereur constitutionnel et défenseur du Brésil », par cette assemblée constituante de Rio-de-Janeiro qui en proclama l'indépendance vis-à-vis du Portugal. Son père Jean VI lui avait dit : « Conserve le Brésil à la couronne du Portugal tant que tu le pourras, mais, si la chose devient impossible prends-le pour toi-même. » « Prends le pour toi-même », tel est en effet le sens de l'organisation du sénat de dom Pedro, mais, d'une organisation telle qu'on pouvait l'attendre d'un prince de haute sagesse, enthousiaste de Benjamin Constant, et connaissant à fond l'œuvre où l'éminent publiciste s'est attaché à extraire des institutions anciennes ce qu'elles ont de rationnel pour en impreigner les tentatives du présent.

Le souverain avait à faire à un peuple d'aspirations fort démocratiques. Pernambuco et Para, avaient profité, dès le premier moment, de ce que dom Pedro se trouvait occupé par le Portugal, s'efforçait de ressaisir la riche colonie qu'il venait de perdre, pour déclarer que leur souveraineté ne cessait d'être méconnue et pour engager les provinces du Nord à s'unir à elles afin de former une confédération de l'Equateur. A Ceara, à Parahyba, à Rio-Grande du Nord il y avait eu de violents soulèvements aidés de la connivence de la République Argentine et le nouvel empereur avait dû les faire suivre de repressions impitoyables.

On peut résumer ainsi le système qu'il a adopté pour son sénat :

Dans chaque province, les électeurs (1) censitaires présentent trois canditats remplissant certaines conditions de fortune (2), parmi lesquels l'empereur choisit.

Ce procédé était éminemment conciliateur. D'une part, il obligeait ceux qui désiraient se rendre populaires à ne pas recourir à des accusations blessantes pour le souverain. On savait que le moment viendrait où on en aurait besoin. Même lorsque les élus faisaient partie de de l'opposition ils étaient obligés de se renfermer entre les limites d'une modération intéressée. Appartenaient-ils au contraire au gouvernement ? C'est aux mêmes ménagements qu'ils étaient astreints vis-à-vis du corps électoral.

(1) L'élection était à deux degrés. On demandait aux électeurs du premier de justifier d'un revenu de 612 francs qui pouvait être celui de leur travail. Les électeurs du second devaient avoir un revenu de 1.224 francs, qui comprenait même les traitements et le gain commercial.

(2) 4.896 francs (880.000 reis) de revenu annuel. De même nature que celui des électeurs.

L'empereur devait toujours marcher avec l'opinion et en suivre les indices.

Un cas pourtant pouvait se produire où il devenait maître comme s'il n'y avait eu aucune candidature. Lorsque par suite de ballotage où grâce à l'influence toute personnelle d'un des candidats, les listes ne représentaient plus un ensemble d'hommes professant les mêmes idées, le souverain était libre de faire triompher définitivement celles qui lui agréaient davantage.

Malheureusement pour un citoyen que l'empereur satisfaisait, il était toujours obligé d'en mécontenter deux autres. Il amassait ainsi contre lui des rancunes d'autant plus vives, que le rejet avait un caractère public, dont le nombre des victimes était insuffisant à pallier l'humiliation. La coalition des mécontents devait, par la force des choses, grossir sans cesse, compter dans ses rangs, à côté des vieux serviteurs du souverain qui avait cru pouvoir espèrer en un siège de sénateur, la reconnaissance de leur fidélité, les adversaires trop ardents pour s'amadouer et voyant en lui un obstacle que pour franchir il fallait â tout prix renverser. Selon nous, on y trouve une des causes de cette révolution qui éclata d'une manière si imprévue, pour proscrire un souverain que le peuple aimait et proclamer une République à laquelle seule jusque-là une infime minorité avait songé.

CHAPITRE VI

Membres de droit

Un système semble devoir écarter à la fois l'arbitraire de la nomination pure, l'obscurité des catégories, les froissements des candidatures. C'est celui que nous avons déjà vu appliquer d'une manière partielle dans certains sénats où existe encore l'hérédité législative : les membres de droit.

Pourquoi ne pas restreindre suffisamment les catégories, de manière à faire entrer tous ceux qui y seront compris, par ce fait seul, à la chambre haute ? C'est là le maximum de réglementation dont on puisse environner la nomination par le chef de l'Etat. Car, si automatique que soit le recrutement sénatorial dans système des membres de droit, cette nomination ne peut disparaître, elle doit encore intervenir comme une simple reconnaissance, comme une constatation d'identité.

Du moment que les hommes appartenant à un cer-

tain groupe sont tous jugés aptes à remplir les fonctions de sénateur, le parti le plus équitable est encore de les leur conférer à tous.

On l'aurait fait plus souvent si l'on ne s'était heurté à une difficulté pratique : ou l'on se résoudra à avoir des chambres hautes, trop nombreuses pour accomplir une sérieuse besogne, ou les membres désignés par la loi ne pourront pas comprendre toutes les situations présumant des capacités équivalentes.

Combien l'embarras croîtra, à mesure qu'augmenteront de plus en plus les attributions de l'Etat, que son intervention s'étendant à toutes choses : industrie, transports, travail, éducation, exigera la création de fonctionnaires supplémentaires, et le docile emploi d'intelligences éprouvées à la prospérité publique ! La liste des membres de droits serait sans cesse remise en cause. Bien plus violentes qu'entre les individus seraient les rivalités entre les fonctions elles-mêmes, d'autant plus violentes que les individus n'en continueraient pas moins à se combattre derrière leurs étiquettes anonymes. Chaque intérêt ne voudrait conserver la vertu sénatoriale qu'aux situations propres à donner des législateurs inféodés aux idées qui le soutiennent. Se résignerait-on dans beaucoup de pays à voir membres de droits, les évêques, comme il en est en Autriche de ceux qui portent le titre de princes de l'empire ?

Pour leur assurer quelque solidité, les situations désignées devraient être inscrites dans la constitution. Alors celle-ci livrée à des assauts répétés ne risquerait-elle pas d'être modifiée sans trêve, détruite et remplacée ? L'égoïsme n'oserait indiquer directement ses visées, mais, il s'attaquerait aux dispositions les plus sages, espérant faire tomber avec elle celles qui lui seraient contraires.

Comme pour le système des catégories — les membres de droit n'en étant qu'une des formes extrêmes, — le chef de l'Etat peut déplacer son droit de nomination, en amenant celui qu'il veut faire sénateur aux positions fixées par la loi. Plus que jamais il faut exiger de longs délais entre l'acceptation de ces positions et l'entrée à la chambre haute. Mais, ce qui est possible lorsque les membres de la catégorie ne sont pas tous appelés à être sénateurs, ne devient-il pas difficile dans le cas contraire? Du moment que l'on attribue la force de faire des législateurs à la fonction elle même, l'idée qu'il faut attendre un certain temps avant d'entrer à la chambre haute, ne sera-t-elle pas plus malaisée à faire accepter?

Avec les membres de droit, la nomination par le chef de l'Etat ne prend que la forme d'un acte complémentaire, et lors de l'introduction dans les catégories, le pays ne pensera pas toujours à la chambre haute. L'arbitraire est plus dangereux, qu'avec la nomination simple parce qu'il est moins apparent.

Ces inconvénients nous expliquent pourquoi le système des membres de droit n'a été nulle part appliqué à la totalité des membres d'une chambre haute. Les démocraties l'on trouvé trop séparé de l'opinion, les autocraties d'un absolutisme trop détourné. Nous ne l'avons guère rencontrée que dans des assemblées polygènes, employé moins pour amoindrir l'arbitraire de la nomination pure, que pour éviter la peine au souverain de désigner des hommes, qu'en l'état des convictions et des croyances, il n'aurait pu s'empêcher d'appeler. Dignitaires de l'Eglise, ou princes de la maison royale étaient d'une notoriété telle qu'on aurait

considéré comme incapable une chambre haute où l'on n'aurait rencontré ni ces membres de la famille du souverain, ni ces représentants de Dieu sur la terre.

CHAPITRE VII

Inconvénients de la mise en présence de l'hérédité et de la nomination. — Ses autres formes. Quelle place elle occupe dans l'évolution des chambres hautes. — Ce qu'elle représente

En dehors de l'Italie, où nous avons vu de quelles précautions elle est accompagnée, de la Russie où elle est privée de l'inamovibilité, et de la Turquie où elle a déjà disparu, la nomination à vie, pas plus que la désignation par la loi n'ont réussi, en notre temps, à constituer pour une chambre haute un mode exclusif de recrutement. Partout on sait aujourd'hui ce qui se cache derrière, et là où l'on a permis ce moyen d'action au pouvoir, on a tenu à laisser aussi une certaine part à l'aristocratie et au peuple. Encadrée de l'hérédité législative et de l'élection la nomination viagère ne tardera pas à disparaître.

La coexistence de l'hérédité législative et de la nomination a produit entre elles une influence corrosive.

D'une part, l'hérédité législative a été viciée dans son principe et dans son fonctionnement.

Le mandat viager n'est-il pas la négation même du droit de naissance ? Son rapprochement avec ce droit a fait voir en lui une Bastille vermoulue qu'il importait à tout prix de démolir. Personne n'a osé prendre sa défense : ni les souverains qui commençaient à s'apercevoir que la nomination est un instrument de règne autrement plus maniable que la pairie héréditaire, ni le peuple dont cette pairie froissait les sentiments, ni les grands qui préféraient les vacances fréquentes du mandat viager.

L'indépendance résultant du droit de naissance a été complètement détruite.

Lorsque l'on voulait être nommé pair s'adresser directement au roi était s'exposer à un refus immédiat. C'était se priver de la ressource de conduire avec habileté et lenteur sa campagne obséquieuse, de détruire d'abord une à une dans l'entourage du souverain les préventions qu'il aurait pu partager. Quant aux ministres, ils sont changeants avec les caprices du régime parlementaire. Le plus sûr était donc de recourir aux hommes déjà en place, à qui leur situation héréditaire avait donné une influence d'autant plus grande qu'elle avait pu croître par son ininterruption. Pourquoi les pairs par droit de naissance n'auraient-ils pas tendu la main ? On aime toujours à passer pour avoir le bras long, selon l'expression vulgaire. Au sein de la Chambre haute et dans l'ordre politique, le service rendu devait assurer à leurs motions et à leurs personnes une clientèle amicale. A la cour il leur attirerait mille attentions délicates de la part de ceux qu'ils auraient obligés, des réceptions, des fêtes reconnaissantes.

Mais, pour servir de parrain vis-à-vis du roi, aux candidats à la pairie, il faut soi-même s'appliquer à ne lui point déplaire, et se résigner à perdre la liberté résultant d'une situation exceptionnelle.

L'action de l'hérédité sur la nomination a été non moins nuisible.

La présence à leur côté de membres par droit de naissance, occupant, moralement au moins, un rang supérieur, devait empêcher les pairs à vie d'être pleinement satisfaits. Au point de vue des sentiments que l'on crée chez celui à qui l'on donne, il vaut mieux ne rien lui donner, que de lui donner quelque chose alors que l'on accorde davantage à autrui. Ce qu'il aura reçu, il ne le regardera point et ne voudra penser qu'à ce qu'il aurait pu recevoir. Sa mauvaise humeur se traduira bientôt vis-à-vis du pouvoir d'une manière vindicative et contenue.

Ainsi de la mise en présence de l'hérédité et de la nomination est résulté un fait curieux. L'hérédité a offert au roi la soumission qu'il espérait obtenir des membres nommés, et ceux-ci ont pris ce quelque chose de frondeur, et d'indépendant, qui est la marque souhaitée du mandat héréditaire, transvasement qui devait fausser considérablement l'opinion à leur endroit.

Tels sont les caractères de la nomination employée comme mode de recrutement exclusif ou partiel. Nous n'en avons étudié, jusqu'ici, qu'une des formes : la désignation à vie. Elle s'effectue aussi d'une manière temporaire et peut l'être de deux façons : chez le nommant et chez le nommé.

Elle est temporaire chez le nommant lorsque la constitution déclare formellement qu'elle ne sera employée qu'un certain nombre de fois. C'est un moyen de préparer à la future chambre haute un esprit particulier, comme on jette dans le vin certains produits pour lui communiquer leur couleur. On suppose que les premiers membres choisis imprimeront leur manière de penser à ceux qui arriveront dans la suite.

Comment viendront-ils ? Voilà ce qu'il est important de se demander.

Donne-t-on aux sénateurs nommés une part dans la désignation de leurs collègues ou de leurs remplaçants ? Il n'est pas douteux qu'ils auront une influence considérable, sur les opinions futures du sénat.

Dans le cas contraire, il faudrait que ceux-ci aient été choisis parmi des hommes bien illustres, bien populaires pour que les électeurs soient amenés par la seule force de leur présence, à envoyer à la chambre haute des citoyens pensant comme eux. Leur propagande individuelle risquerait d'être trop peu de chose.

Pour la qualifier d'un mot la nomination subjectivement temporaire est un expédient, un expédient, dont il vaut mieux user le moins souvent possible. Le peuple est toujours disposé à se jouer de ceux qui semblent se méfier de lui. Dans les invalidations de députés, même lorsque l'élection était vicieuse il suffit que l'électeur s'aperçoive que l'on dirige son vote, pour qu'il s'empresse immédiatement de se prononcer dans un sens contraire et de renvoyer au parlement ceux que l'on avait prétendu en exclure.

La nomination temporaire chez le nommé, a l'avantage de laisser voir clairement la situation, et de permettre au chef de l'Etat de compter sûrement sur le concours de ceux qu'il désigne.

Mais, que l'on aille point dire qu'elle permet de proportionner la longueur du droit à la valeur démocratique des nations, que l'esprit nouveau exigeant des mandats très courts pour pouvoir mieux agir sur ceux qui les détiennent, elle lui donne satisfaction d'une manière précise. Le mandat à vie n'est pas, en effet, sans froisser les idées d'égalité de beaucoup de peuples. Bien des événements se passent encore durant une existence humaine, et l'on soupçonne ses sénateurs d'être plus

attachés à ce qui a été, qu'à ce qui veut être. Mais, si la démocratie aime les courts mandats c'est à condition d'en profiter elle-même. Que lui importe leur durée s'ils ne doivent être distribués que par un chef dont elle peut ne point partager les vues ?

Il y a de bons ou de mauvais monarques absolus. La nomination temporaire produirait des résultats variables selon les circonstances, mais, l'assemblée à laquelle elle donnerait naissance ressemblerait beaucoup plus à ces conseils consultatifs, dont les peuples se sont lontemps contentés qu'à une chambre de gouvernement constitutionnel.

Elle représente la forme la plus aristocratique de la nomination.

Ce mode de recrutement nous est apparu comme une revanche du pouvoir personnel des siècles derniers acculé à de coûteuses concessions. Mais, que d'aspects divers ! Partout à peu près il s'est trouvé en face d'aristocraties encore ou déjà, assez puissantes pour l'empêcher de fonctionner autrement qu'en tenant compte de leur existence.

Ici le chef de l'Etat jouit d'un pouvoir illimité. Mais, en pratique c'est parmi les membres des grandes familles qu'il ira chercher ses pairs. Ils le savent et acclament un mode qui élargit le champ de leurs ambitions. On commence à comprendre, autour d'eux, que dans cette transformation d'influence des aristocraties natives, malgré un mandat à vie transitoire, leur indépendance politique a disparu de plus en plus, qu'elle ne les a dispensés que de leurs devoirs en leur laissant la jouissance des honneurs.

Là c'est l'aristocratie intellectuelle qui a obligé la nomination à fléchir par la contrainte des catégories.

Ailleurs l'argent tient encore la première place. Mais, il ne pourra se présenter à l'agrément du souverain qu'ondoyé dans un demi baptême électoral.

Ainsi donc, lorsque l'on entr'ouvre la nomination, ce mode introduit dans tant de chambres hautes pour y représenter à côté d'autres une idée propre : l'autorité absolue, le plus souvent on le trouve altéré, à l'intérieur, par cette grande lutte de forces sociales qui l'environne, par ce combat de la naissance, de la fortune, du talent, dont nous connaissons déjà les nombreuses péripéties.

Les pays où l'on rencontre la nomination sont la plupart de ceux où dans la conception sénatoriale s'est affermi le principe de la souveraineté corporative ou de la souveraineté personnelle. Dans les pays de souveraineté corporative elle a été une victoire de l'individualisme. On peut donc en parlant de cette nomination les assimiler à ceux de la souveraineté personnelle. Ici et là c'est à la plus valance de quelques hommes que l'on a demandé l'énergie pondératrice. Comme l'accolade royale n'a pas suffi souvent à en doter les pairs vis-à-vis d'assemblées puissantes, il a fallu à tout prix l'étayer sur quelque chose, sur quelque supériorité capable de remplacer les inégalités féodales.

A qui donner la préférence dans le conflit des aristocraties ?

Partout dans les pays de nomination l'indécision est extrême. On tâtonne et l'on cherche.

LIVRE IV

SÉNATS DES PAYS UNITAIRES

(Suite).

ÉLECTION

CHAPITRE I

Critique.

Quelles sont donc les vertus de l'élection ? De ce mode de recrutement en faveur duquel nous avons vu les peuples rétrécir le rôle de l'hérédité et de la nomination dans leurs chambres hautes ? Que représente-t-elle de si attractif pour déterminer l'élan des peuples un instant libres comme la Prusse de 1848 ? Retenir de plus en plus les combinaisons de ceux qui le deviennent ? S'être attiré partout, là même où le droit de naissance, la désignation par le chef de l'Etat, les catégories, les candidatures, les membres de droit semblent le plus

fermement établis des partisans assez convaincus, pour le proposer, et en faire valoir les mérites à la première occasion ?

Nous ne nous occuperons pas de l'élection considérée d'une manière abstraite. Ce que nous cherchons c'est la meilleure manière de composer une chambre haute. A ce point de vue, il est difficile de ne pas rendre justice au droit de suffrage.

Pourquoi supposer que pour pondérer la souveraineté populaire il soit nécessaire de chercher quelque chose en dehors d'elle ? En fait, quant à la force brutale, rien est-il capable de lui être comparé ? On ne peut la dominer que lorsqu'elle se résigne ou s'ignore. Qu'il lui plaise de se ressaisir, aussitôt apparaîtra l'inanité de toute organisation qu'elle renie. Elle ressemble à ces animaux dont la vigueur est supérieure à celle de l'homme, et qu'il ne dompte qu'en leur donnant le change.

Que l'on conteste ou que l'on reconnaisse en théorie la légitimité de ses décisions, ce qui est incontestable c'est qu'elles s'imposent.

Puisque cette souveraineté est si forte, partout où elle a conscience de son énergie, ne serait-ce pas de la démence que de lui opposer autre chose qu'elle-même ? Là où l'on a pu faire admettre qu'elle animait tacitement les mandats héréditaires ou viagers, persuader à sa violence qu'il était indispensable au bon gouvernement de l'Etat qu'elle subit à ses côtés des principes en désaccord, telles qu'elles sont, les choses peuvent à la rigueur se maintenir. Ailleurs, les chambres hautes n'ont-elles pas souvent assez de peine à faire prévaloir leur opinion, sans que l'on vienne encore accroître leur impopularité en les condamnant à une origine que le peuple se refuse à admettre ? Les contestations soulevées par leur existence ne sont-elles pas trop ar-

dentes, pour qu'on en ajoute concernant leur recrutement ?

Frappé du sceau populaire un sénat pourra se permettre beaucoup de choses, qui, sans cela, lui seraient refusées. L'élection lui imprimera un perpétuel rajeunissement, le rendra sympathique. N'est-il pas vrai que l'on supporte de la part de ceux qui vous plaisent ce que l'on ne souffrirait jamais des autres ? Le rôle d'une chambre haute est de redresser l'opinion. Pour cela n'est-il pas, avant tout, indispensable de la connaître ? Qui pourrait en être imbu plus que des hommes sortant eux-mêmes du suffrage national ?

Ce suffrage est nécessaire aussi étant donnée la durée du mandat des sénateurs. Ce mandat doit être le plus long des deux mandats législatifs. Nous dirons bientôt pourquoi. Or si l'on reconnaît pour lui la nécessité de l'élection, ne convient-il pas de lui attribuer une origine encore plus puissante ? C'est une évidente vérité que plus un projectile est destiné à aller loin, plus on doit en augmenter la force d'impulsion.

Il y a, dans la société, des pouvoirs qui n'ont rien d'électif, n'en sont pas moins forts pour cela : l'autorité paternelle par exemple. Mais, où trouverait-on chez le citoyen à l'égard du sénateur, le sentiment naturel et irraisonné qui commande son obéissance au fils ?

On pourrait reprocher à l'élection d'être facile à égarer. Comment l'homme du peuple sans éducation arrivera-t-il à envoyer au sénat des hommes dignes d'y entrer, alors que des corps composés d'esprits illustres se trompent, et que l'Académie française s'est vu adjoindre un quarante-unième fauteuil, qui n'est pas, tant s'en faut, le plus mal occupé de tous.

Il est difficile de savoir, à priori, si la critique est fondée. Avec l'élection nous pénétrons dans un champ immense. L'imagination se perd tant ses combinaisons

sont innombrables. Nous avons rencontré en Irlande, en Ecosse, dans certaines parties de l'Allemagne, au Japon, des élections au fond desquelles ne se trouvait guère que l'hérédité déguisée. Ce n'est point certes à de pareilles modalités du droit de suffrage que nous a conduit insensiblement la trame de cette étude. L'élection telle que nous allons la rencontrer est celle qui fait une part plus large à la volonté de tous, ou qui tend chaque jour à s'en rapprocher davantage.

Ce qui est nous fournira une idée de ce qui pourrait être.

CHAPITRE II

L'élection nécessite l'emploi de modes de différenciation entre les deux Chambres.
Renouvellement partiel et plus longue durée du mandat.

Malgré l'abondance des procédés d'élections, en matière sénatoriale, il est des traits communs qui les caractérisent tous.

On ne pouvait pas organiser les chambres hautes électives d'une façon identique aux basses. Elles devaient posséder un certain nombre des qualités essentielles des assemblées héréditaires et nommées. Il fallait conserver la continuité, l'esprit de suite, ne sacrifier en rien la garantie des intérêts permanents. Pour cela il importait de découvrir un principe de fixité dans les modalités de l'élection même.

Pendant longtemps la chose a paru impossible. Dans l'élection, beaucoup ne voulaient voir qu'un moyen non de conservation, mais, d'attaque. Mais, l'hérédité a été un mode de recrutement si compréhensif, elle a convenu si complètement, en un temps précis, au but essentiel des chambres hautes, qu'elle a fourni leur viabilité aux

systèmes pour lesquels on l'abandonnait. En retenant ses errements ceux qui voulaient l'élection, ont pu transformer le principe, en conservant les choses. Ils n'ont eu qu'à regarder les chambres hautes basées sur le droit de naissance pour y découvrir : le renouvellement partiel, la plus longue durée du mandat. Comme de la nomination, on pourrait dire que ces procédés sont des démembrements de l'ancienne hérédité législative.

Dans les assemblées où régnait cette hérédité la couronne n'avait à pourvoir essentiellement qu'aux vides laissés par l'extinction des races. Les nouveaux venus étaient enserrés par l'esprit des anciens. Par le renouvellement partiel on a atteint le même résultat dans les sénats électifs, malgré les fermentations de la démocratie, sans porter tort à ses aspirations.

Leurs membres arriveront au milieu d'hommes, élus à un autre moment, n'ayant point subi les mêmes impressions, auxquels leurs devanciers auront transmis ce que les consultations antérieures auront laissé subsister de leurs doctrines. Comme ceux-ci seront les premiers à devoir se présenter devant le corps électoral, ils ne seront pas tentés de proposer aux arrivants des idées surannées. Comme au contraire leur réélection apparaît aux derniers venus comme une échéance lointaine ils seront plus portés à se laisser convaincre. Lorsqu'ils entreront à l'assemblée, surexcités encore par leur propagande, croyant tout perdu s'ils n'accomplissent pas immédiatement les désirs qu'ils auront entendu exprimer, au risque de tout bouleverser, ils se trouveront avec des hommes qui les accueilleront le sourire sur les lèvres, leur montreront qu'eux aussi avaient été élus, au milieu d'un concert de recommandations véhémentes à la plupart desquelles personne ne pense déjà plus.

Mais, que parmi ces recommandations, il en soit que le peuple renouvelle, tendant à apparaître comme des conditions nécessaires de sa marche en avant, les sénateurs assis sur leur siège, auront garde de fermer l'oreille, à ce rappel solennel.

Ainsi par le renouvellement partiel, on accompagne l'addition des suffrages obtenus par toute idée comparue à la seconde chambre, d'une preuve certaine pour constater si oui ou non elle acquiert une place durable dans les aspirations populaires. Ce procédé sera donc de plus en plus utile pour les sénats des pays où l'esprit de suite existe moins dans les chambres basses, où les députés sont élus pour un temps court. Fait qui démontre les avantages du renouvellement partiel. il est des Etats où l'on n'a pas craint de l'appliquer même à la seconde chambre. Il fonctionne dans le grand-duché de Bade, par quarts tous les deux ans, par tiers tous les trois ans en Saxe, et par moitié tous les deux ans en Belgique et en Hollande.

Bien plus! si le renouvellement partiel peut rendre de grands services, pour reconnaître la consistance, des idées encore contestées, il est non moins utile en ce qui concerne celles qui ne le sont plus. Voilà des propositions unanimement approuvées, reconnues par tous comme excellentes. Mais, elles n'ont point l'ardeur des polémiques pour les retenir dans les préoccupations de la masse. On procède à des élections. Les législateurs qui arrivent commencent leurs travaux avec d'autres idées en tête. Personne n'y pense plus, ce qui constitue une perte pour la prospérité nationale. Il a suffi qu'ait surgi dans l'intervalle un événement de mince importance, qu'un journal ait eu la main assez heureuse pour insérer quelqu'un de ces légers faits divers qui ont le don de déchaîner les passions, que l'actualité ait été fouettée dans le manège où elle est condamnée

à tourner longtemps avant de parvenir à étouffer les abus, et à corriger les injustices. Rotation surtout rapide, irrégulière, imprévue, dans les pays où existe la liberté de la presse, où l'on demande des réformes de tous côtés, sans laisser le temps matériel de les accomplir. Quelquefois le législateur prend le parti de n'en tenir aucun compte et de n'agir qu'à sa guise. Le plus souvent il a peur d'être accusé de surdi-mutité, commence tout, n'achève rien.

Par le renouvellement partiel le sénat peut être dans l'Etat, comme l'intendant de la maison, connaissant depuis longtemps la place de toutes choses, n'en laisser aucune sans emploi, envoyer chercher même les plus anciennes au jour qui convient, à moins qu'un ordre formel ne lui ait enjoint de les mettre au rebut.

Auprès des tribunaux n'a-t-on pas l'habitude d'organiser un roulement chaque année entre les magistrats ?

Il ne faudrait pourtant pas pousser trop loin le rapprochement. Le renouvellement partiel et le roulement judiciaire reposent sur deux idées inverses. Par l'un, on a voulu assurer aux chambres hautes une certaine stabilité dans leurs opinions, par l'autre, on a tenu à rendre impossible tout ce qui aurait pu ressembler à des *arrêts de règlement* et à faciliter à la jurisprudence les changements de doctrines.

La seule chose à redouter du renouvellement partiel, c'est que les sénateurs ne viennent à perdre l'assurance, la décision. Ayant toujours parmi eux des hommes sur le point de se présenter devant le corps électoral, ne se laisseront-ils pas aller à la même crainte ? Ne prendront-ils pas le parti de ne rien faire, de peur que leurs actes ne soient mal interprêtés ? N'attendront-ils pas toujours la consultation suivante en se condamnant eux-mêmes à une perpétuelle expectative ?

C'est là un inconvénient auquel pareront seuls les grands organes de l'opinion publique.

On serait tenté de diminuer le nombre des sénateurs à renouveler à chaque élection pour que leur influence sur ceux qui restent soit moins grande. Mais, qui ne voit que rendre les élections sénatoriales moins nombreuses, c'est aussi les rendre plus fréquentes ? Aussi est-il fort difficile de se prononcer entre les sénats qui se renouvellent par tiers comme ceux des Pays-Bas, du Chili, du Pérou, du Paraguay, de l'Uruguay, du Salvador, et ceux qui se renouvellent par moitiés comme en Belgique, en Roumanie, en Danemark et en Espagne.

Ces fractions sont les seules usitées. Nous ne connaissons pas de chambre haute se renouvelant par quarts comme la seconde assemblée badoise. Deux seulement, celles de Norwège et de Suède ne possèdent pas le renouvellement partiel, mais, dans l'une il était rendu impossible par une organisation particulière du dualisme législatif, dans l'autre on a essayé d'y suppléer par une plus longue durée du mandat.

Comme lui, en effet, cette durée favorise les intérêts permanents, détourne le législateur de manger le bien national à fonds perdu et donne satisfaction à Lincoln : « Ce n'est pas lorsque l'on se trouve au milieu d'un gué, que l'on doit s'aviser de changer de chevaux. »

Pour que la communication d'équipe à équipe que le renouvellement partiel suppose produise ses effets, il ne suffit pas que les sénateurs se passent sans discontinuité un ensemble d'opinions et de pratiques, revisables par l'opinion. Il faut de plus, qu'ils aient le temps de s'en imprégner. Si on leur demande d'échapper aux engouements éphémères, il faut les laisser en place assez longtemps pour que ceux-ci disparaissent avant eux. Alors même qu'ils auraient été nommés en flattant un caprice fugitif, ils comprendront qu'ils n'ont aucun

compte à en tenir, que ce caprice auquel ils doivent leur siège, le leur ferait perdre auprès des mêmes électeurs s'ils osaient le leur rappeler quelques années plus tard. Il faut donc que l'élection soit assez éloignée de la réélection pour que durant l'intervalle, les intérêts passagers aient le temps de disparaître. Il importe de tenir un compte sérieux dans la fixation de la durée du mandat de la tenacité ou de la versatilité des peuples.

Il y aura là une évaluation absolue, dans chaque Etat, mais, il faudra l'accompagner d'une évaluation relative, afin que tout en demeurant plus long, le temps d'exercice des sénateurs ne soit pas trop en désaccord avec celui des députés. Les différents Etats se sont appliqués à observer cette règle. En France, en Suède, dans les Pays-Bas, au Chili le mandat sénatorial est de neuf ans. Il descend à huit ans en Belgique, en Danemark et en Roumanie, à six ans dans la majorité des républiques hispano-américaines : Pérou, Uruguay, Paraguay, et si bas au Salvador, que chaque année, les heureux électeurs de ce pays ont à élire la totalité de leurs députés et le tiers de leurs sénateurs !

Plus la durée du mandat est grande, plus, dans l'administration, se trouve diminuée l'ingérence politique. Elle ralentit la consommation d'hommes des démocraties. On s'y use vite. Comment en serait-il autrement, alors que dans les attaques des partis, on ne respecte même pas la vie privée ! On a trouvé de nombreux moyens de remplacer le brodequin d'Aristophane. « Calomniez, calomniez, il en restera toujours quelque chose. » Chacun suit à l'envi le conseil de Basile et finit toujours par croire quelque chose des fausses imputations lancées contre les hommes de son parti.

Il en est ainsi surtout dans les pays où l'on ne s'est pas encore bien habitué à la démocratie, où l'on ne songe pas à en atténuer les revers.

Une des erreurs de ces mêmes pays, c'est de n'avoir pas saisi l'importance du système des compensations. On croit y heurter l'esprit progressiste en mettant de longs mandats à la chambre haute, alors que c'est précisément le moyen de les rendre plus courts à la seconde assemblée, sans fatiguer le pays par des élections trop nombreuses.

Renouvellement partiel et plus longue durée du mandat ont ceci de commun qu'ils sont faits pour conserver à la chambre haute cette chose précieuse entre toutes : l'indépendance. C'est à ce point de vue surtout qu'on peut les dire des démembrements de l'hérédité.

Comme pour l'indépendance héréditaire, il faut veiller à ce que celle des sénats élus soit altérée par le moins d'influence possible.

Ainsi, le mandat impératif qui se comprend pour les députés, serait le meilleur pour les membres de la seconde chambre, comme étant le plus propre à faire marcher celle-ci rigoureusement en mesure avec le pays, est absolument incompatible avec le rôle pondérateur des chambres hautes. Sous son empire, à quoi bon le renouvellement partiel, une durée de mandat plus longue?

Il en est de même du droit pour le chef de l'Etat de dissoudre le sénat.

On dit : « Puisque le sénat est électif comme la chambre, que l'on reconnaît la nécessité de rétablir quelquefois en dehors des époques de consultations prévues l'accord entre elle et l'opinion, pourquoi refuser d'établir le même accord entre l'opinion et lui? » Il faut répondre par un refus parce que le droit de dissoudre la chambre haute serait une menace perpétuelle à son indépendance. Lorsque les membres de la chambre des députés se présentent devant leurs élec-

teurs, il est nécessaire qu'ils soient en communauté d'idées avec eux. L'intérêt permanent est une moyenne, ceux qui le défendent doivent se trouver d'accord avec une somme d'années, et non avec des unités dans le temps. Obliger le sénat à paraître tout entier devant le pays serait — outre les difficultés qui en résulteraient pour la remise en fonctionnement du renouvellement partiel — condamner ses membres à un désaveu du pays précisément lorsqu'ils auraient agi le mieux. Il jugerait d'après ses idées momentanées des hommes dont le devoir était de se conduire d'après un critérium moins éphémère. Ce critérium, ils peuvent cesser de le regarder, mais, permettre au chef de l'Etat de les dissoudre, serait les forcer à l'oublier encore davantage (1).

C'est en nous plaçant au même point de vue que nous considérons comme excellente la disposition qui oblige le membre du parlement qui veut donner sa démission à obtenir auparavant l'approbation de ses collègues et de ses électeurs eux-mêmes. Le pays qui l'a imaginée, la Norwège, était précisément celui où elle était le plus nécessaire étant celui où l'indépendance sénatoriale existe le moins.

En revanche, la défense aux membres sortants de se représenter est une mesure ne pouvant qu'affaiblir dans un sénat l'esprit de suite, résultat de la plus longue durée des mandats. Cet esprit exige que l'on change le moins souvent possible d'individus. Il est des cas où le peuple, tout en reconnaissant la néces-

(1) On ne peut donc pas dire qu'une des raisons de préférer l'élection aux autres modes de recrutement des chambres hautes, c'est qu'elle permet d'agir sur elles par la dissolution sans recourir à la nomination. D'ailleurs, bien que le cas soit rare, elles ont quelquefois coexisté comme nous le verrons à propos du sénat danois.

sité de la représentation de certaines idées anciennes ne pourrait pas trouver, à part les sénateurs déjà élus, des hommes sérieux en nombre suffisant parmi ceux qui les professent.

Malgré le renouvellement partiel, malgré la plus longue durée du mandat, les députés ont un moyen invincible de combattre les chambres hautes : le refus de crédits. En le formulant, il leur est beaucoup plus facile de peser sur les décisions de ces assemblées que par la responsabilité ministérielle. Grâce à la supériorité de leurs droits financiers, ils n'auront qu'à refuser aux sénateurs pour les amener à composition, soit les fonds qui leurs sont affectés en propre, soit ceux nécessaires aux lois auxquelles ils tiennent plus particulièrement. C'est là une arme possible non seulement contre l'indépendance des sénats électifs, mais, encore des assemblées nommées ou héréditaires. Elle est d'une violence telle, que les députés feront bien de ne l'employer qu'à bon escient. Le corps électoral refuserait peut-être de les suivre.

CHAPITRE III

Nombre et âge

Sous le rapport de l'indépendance, les sénateurs ont plus à redouter d'eux-mêmes que de la seconde chambre. Il y a dans l'air des grandes assemblées une indéfinissable influence qui excite, met aussitôt à un diapason aigu. Plus le nombre de leurs membres baisse plus ils échappent à l'entraînement, recouvrent la possession d'eux-mêmes la plénitude de leurs forces intellectuelles. On peut hardiment formuler cette loi qu'entre certaines limites, ces forces sont en raison inverse de la quantité des sénateurs.

Si les assemblées parcourent plus vites les routes de la réflexion parce que chacun apporte la vélocité intellectuelle de ses facultés propres, l'œuvre de ces facultés est diminuée par leur milieu même, elles sont incapables de creuser et de pénétrer les choses. Le nombre des sénateurs a donc une réelle importance. Il doit être plus restreint que celui des dé-

putés qui n'ont presque qu'à représenter des sensations, puisque la pondération demande de considérer et d'abstraire.

Ce n'est pas la première fois que nous nous trouvons en face de cette question du nombre des sénateurs. A l'intérieur de certaines assemblées transactionnelles, nous avons vu comment il pouvait servir à partager l'influence entre des éléments aristocratiques, religieux, monarchiques, laïques et populaires. Ici, il apparaît d'une manière plus générale, pour fixer l'influence des chambres hautes elles-mêmes.

N'est-ce pas les grandir que d'élever les ressources morales de leurs membres ? Il n'en est pas pour lesquelles il ait été pensé autrement, où l'on ait vu dans l'infériorité numérique des sénateurs, un moyen d'échapper aux engouements et de percevoir mieux les intérêts durables.

Dans les sénats héréditaires et nommés on sentait la nécessité de cette infériorité. En parcourant leur histoire on la constate souvent. Mais, comme ils poursuivaient leur but par la représentation de classes particulières ou d'un pouvoir spécial, il fallait que le nombre de leurs membres s'accrût avec la densité de ces classes ou les exigences de ce pouvoir. Ainsi s'explique le nombre exorbitant des Magnats et la nomination illimitée. L'usage de cette dernière surtout rendait très difficile une sage mesure du chiffre des pairs.

Dans les sénats ayant des attributions exécutives on a été porté à se souvenir que la sagesse dans l'action exige une volonté simple. On en a conclu que moins les sénateurs seraient nombreux et plus leurs décisions s'en rapprocheraient. A Washington, tandis que les représentants sont actuellement 325, les sénateurs ne sont que 76 ; à Berne, tandis que le Conseil National compte 145 membres, le Conseil des Etats

n'en renferme que 44 ; à Berlin il y a à peine 58 fondés de pouvoir nécessaires au Bundesrath contre les 397 députés du Reichtag.

Les sénats électifs nous fourniront des assemblées tantôt très peu nombreuses tantôt égalant de plus ou moins près les secondes chambres.

Convient-il que les sénateurs soient la moitié, le tiers ou les deux tiers des députés ?

Il est clair que l'on ne peut donner une réponse unique. Si toutes les autres conditions étaient égales, malgré la diversité des tempéraments et des caractères, à toutes les assemblées procédant d'un même principe, on pourrait fixer un rapport constant entre les deux chambres, malgré l'apparente variation du chiffre de leurs membres. Le tempérament et le caractère d'une nation influent en effet également sur sa chambre des députés que sur son sénat. En l'état la chose n'est pas possible.

Cependant, quel que soit le rapport adopté il faudra se garder d'abaisser le chiffre des sénateurs au-dessous de certaines limites. Ils auraient beau se rattacher très démocratiquement à la totalité du pays, il se refuserait à voir en eux autre chose qu'une oligarchie et ne comprendrait pas que quelques hommes osent entrer en concours avec lui. Leur grandissement le rendrait soupçonneux et froisserait ses instincts. En matière constitutionnelle on doit tenir compte même des préjugés. Or c'en est un chez les peuples que plus les assemblées sont nombreuses plus ils s'y retrouvent.

On peut en pratique fixer le nombre des sénateurs de deux manières : Ou attribuer pour une période assez longue à chaque division du territoire un chiffre invariable, ou déclarer que dans chacune de ces divisions il y aura un membre de la chambre haute par tant d'élec-

teurs. Ainsi le nombre des sénateurs s'élèvera de lui-même avec la population et sans qu'il soit besoin d'intervenir. Ce système qui serait la négation même du régime des pays fédératifs pourrait dans les autres insensiblement trop élever les chiffres. Assurément celui des députés grandirait aussi et la relation entre eux demeurerait la même, mais, il y a dans chaque Etat pour la chambre haute un maximum absolu et qu'il serait mauvais de dépasser ?

La sagesse qui résulte de la diminution de leur nombre, s'obtient aussi en augmentant l'âge des sénateurs. Partout, la nécessité d'avoir un certain chiffre d'années a été exigée pour pénétrer dans les chambres hautes électives.

Les qualités développées par l'auteur du : *De senectute* ne peuvent manquer de mettre en garde la majorité de leurs possesseurs contre les tentatives hasardeuses. Par une simple association d'idées ils seront portés à défendre les institutions sous lesquelles ils auront vécu pendant une partie de leur vie. Il se mêle toujours quelque daltonisme à nos appréciations, et les circonstances au milieu desquelles une chose nous est apparue influent pour une large part sur le jugement qu'on en porte. Arrivés à un certain âge, la jeunesse nous fait trouver incomparable tout ce qu'elle toucha jadis de sa baguette, tout ce qui pour nous se relie à son souvenir. On s'attache aux organisations politiques comme aux sites dans lesquels on a vécu. Ces organisations les hommes qui les ont vues disparaître les possèdent dans leurs détails les plus ignorés, ils pourront s'abriter pour conserver ce qu'elles ont de bon derrière le respect qu'on leur doit à eux-mêmes. Ils vivent, luttent, parlent, autant au milieu des événements écoulés que de ceux où ils se trouvent. Il en résultera un mélange intime entre l'histoire de la veille

et celle du jour, où surnageront en toute lumière les dangers déjà courus, et les retours d'occasions avantageuses dont il importe de tirer profit.

L'homme d'âge aime l'étude. Elle est pour lui un préservatif contre la mélancolie du crépuscule.

Ces raisons s'appliquent surtout à la vieillesse. Mais, si elle offre toutes les garanties pour la défence des idées anciennes, elle est absolument incapable lorsque c'est la chambre basse qui se montre trop rétrograde, de la ramener en avant. Dans leur besoin de repos les vieillards sont toujours disposés à trouver peu pratique l'essai des nouveautés utiles. Qu'importe qu'ils aient emmagasiné nombre de remarques et de vues propres s'ils n'osent en tirer profit ? Les matériaux amassés pour la raison durant toute une vie, si au moment voulu elle ne peut les soulever et chancelle ? L'épaisseur de la végétation couvrant le sol, si elle ne laisse plus même de quoi passer à la semence nouvelle ?

Le grand âge n'est nullement un moyen conciliateur, propre à la politique d'apaisement. La bonté ne s'accroît souvent que sur les traits à mesure que l'on avance dans la vie. La vieillesse est surtout affectueuse pour l'enfance en laquelle elle se retrouve. En dehors de cela elle apporte une grande exagération dans les sentiments qui lui restent. Les plus âgés sont souvent les plus entêtés, les plus exclusivement préoccupés de leur réélection. Si dans certaines chambres hautes on trouve de la largeur et de la bienveillance il faut les attribuer surtout à la plus longue durée du mandat.

Ce n'est point de l'époque féodale que nous vient l'idée de lier l'âge à la composition des chambres hautes. Qu'y aurait-il eu à faire alors que l'on se trouvait en présence des représentants du sol et des supériorités de la naissance ? L'âge doit être rangé parmi les supé-

riorités naturelles et l'on ne commence à percevoir celles-ci que lorsque les autres péréclytent. Les chambres hautes héréditaires n'interrompent le mandat législatif en raison de l'âge, que lorsqu'il crée des impossibilités matérielles. Du moment que la race est appelée, il ne doit plus y avoir qu'une simple constatation. C'est ainsi que, dès vingt et un ans, les lords prennent séance et que la plupart des constitutions introduisant les princes royaux dans les chambres hautes, leur en ouvrent les portes dès qu'ils ont atteint une majorité variant entre vingt et vingt-cinq ans.

C'est, par conséquent, directement à l'antiquité que les chambres hautes ont emprunté la considération de l'âge. L'étymologie du mot sénat (de *senex,* vieillard) l'indique.

On ne doit pas se dissimuler que de nos jours les conditions ne sont plus les mêmes.

Chez les anciens le respect des vieillards était en honneur. Le fait seul d'avoir été émises par eux donnait à leurs allégations une autorité grave. Si on se permettait de les discuter c'était avec une déférence qui ne se démentait jamais. Les hommes à têtes blanches n'avaient jamais à craindre d'être interrompus ou raillés. Leur démarche leur était un sauf-conduit. Leur voix tremblante était toujours sûre d'être écoutée. A l'exception des empires passagèrement agrandis par les expéditions militaires, l'Etat ancien était d'étendue étroite. L'expérience individuelle pouvait suppléer à la science apprise. Il était fréquent d'avoir été mêlé à l'activité entière de son pays. Les livres n'étaient point comme aujourd'hui la source de tout savoir. La connaissance était quelque chose de plus physique, le résultat d'un contact plus immédiat avec les hommes et les choses. Malgré la simplicité des moyens de transports l'usage s'était établi d'entreprendre de longs voyages,

consacrés à l'étude des mœurs, des institutions des peuples, lorsque l'on aspirait à jouer un rôle au milieu du sien.

De nos jours on ne va plus même en Angleterre ou aux Etats-Unis que pour y faire des voyages d'agrément. Celui qui veut en connaître l'organisation et les lois, fera beaucoup mieux de recourir à des in-folios, à des revues et à des brochures.

L'homme politique est obligé d'empiler dans son cerveau des notions multiples, digérées à la hâte. Pour tâter le pouls de son temps, en saisir les tendances, il lit une somme fantastique de publications, journaux, documents parlementaires de toutes provenances. Et malgré ce poids énorme, son esprit ne doit rien perdre de sa flexibilité, son intelligence, se conserver libre et active.

Qu'en conclure ? Si ce n'est qu'on ne peut plus demander qu'à l'âge mûr les ressources que l'on trouvait autrefois chez la vieillesse ?

Pour accomplir cette substitution le tact des électeurs fera plus que les prescriptions légales.

Non seulement les effets de l'âge changent de peuple à peuple, avec une foule de circonstances telles que le climat, la civilisation, mais, encore d'individu à individu. Le genre de vie, la profession, la constitution, la moralité, l'hygiène, font qu'il est des vieux de trente ans et des septuagénaires encore jeunes. La série des transformations par lesquelles passe notre organisme s'effectue toujours selon la même loi, mais, des causes multiples peuvent rendre plus ou moins rapides les actes dont elle se compose.

Mieux que tout autre le corps électoral saura distinguer l'homme entêté par décrépitude de celui prudent à se laisser convaincre.

Dans un sénat se renouvelant par le droit de suffrage

des intelligences déclinantes pourront s'attarder, en un mandat dont la longueur permet pareil changement, mais, le corps électoral ne tardera pas à être appelé à juger si ce qui leur reste est suffisant. Il les maintiendra quelquefois, pour se tirer d'embarras, au milieu des compétitions, parce qu'il les trouvera peu gênantes, mais, il peut les écarter à son gré. Rarement cette exclusion sera pour elles une fatale cause de tristesse. Elles ne manqueront pas d'attribuer leur échec aux divergences de vues qui les séparaient de leurs concurrentes.

Fixer un âge légal au-dessus duquel toute élection sénatoriale sera nulle est donc inutile.

A l'égard de quelques-uns on commettrait un déni de justice. Que l'on ne craigne pas de les voir grossir toujours le bataillon des anciens partis. Parmi eux s'en trouveront souvent dont la fortune politique n'aura pas toujours été aussi belle, et qui seront heureux sur leurs vieux jours de professer des idées devenues celles du gouvernement après avoir pendant longtemps appartenues à l'opposition.

Quant à la venue chez l'homme des qualités de mâturité et d'expérience, elle n'est pas si facile à établir que leur disparition.

Le corps électoral aura à faire à des citoyens désireux d'exercer le mandat sénatorial parce qu'il est plus long. Pour persuader aux autres son mérite ne suffit-il pas d'en être convaincu soi-même ? Et d'autre part, quel est l'homme politique auquel sa modestie refuserait de laisser croire qu'il est doué de qualités précoces ? On distingue facilement un vieillard indemne d'un octogénaire tombé, mais, à quoi l'électeur reconnaîtra-t-il le sérieux et la raison à travers les dehors passionnés que les luttes populaires jettent sur tous ? Devant les urnes les natures froides et concises ne

cherchent-elles pas à se faire passer pour autre chose ? Si l'on se contentait d'admettre, en principe, que les hommes ayant les qualités de l'âge mûr pourraient seuls être envoyés au sénat, à tout candidat favori ne les supposerait-on pas acquises et la première assemblée ne tarderait-elle pas à s'emplir de législateurs identiques à la seconde ?

Ici, il est donc de toute nécessité que la constitution intervienne, qu'elle établisse d'une manière abstraite, en dehors de la fascination des individus, une présomption découlant du développement normal des facultés chez la généralité des citoyens. Des jeunes gens doués se verront fermer l'entrée du sénat pendant que d'autres y pénètreront par la seule vertu des ans, mais, à tout prendre, — et c'est là l'essentiel — les hommes sérieux y représenteront toujours l'élément le plus considérable.

S'il en est d'obligés à attendre bien qu'en possession des qualités nécessaires, ils apporteront aux autres conseils du pays et à son administration un concours utile. Eux aussi, ont besoin d'hommes capables et l'on ne pourra que se réjouir de les voir s'enrichir de citoyens qui, sans celà, seraient par trop tentés de les déserter.

Pour produire d'aussi parfaits résultats l'âge minimum devra être choisi avec une irréprochable à propos. Si on le fixait trop tardif on aurait un sénat impotent, trop prématuré, on aurait une première assemblée ne se distinguant pas suffisamment de la seconde.

CHAPITRE IV

La richesse et le cens

La richesse n'est pas universellement employée comme mode de différenciation des chambres hautes électives.

On appuie sur les faits suivants son rôle pondérateur.

Les hommes qui détiennent la fortune sont naturellement prudents. Ils savent que, dans les agitations politiques, ils ont tout à perdre, rien à gagner. A leur influence correspond une grande tranquillité très favorable aux affaires. C'est l'idée que Mirabeau exprimait lors de la discussion sur le marc d'argent lorsqu'il disait : « Ceux qui payent l'impôt ont plus d'intérêt à être bien gouvernés. »

L'acquisition de la richesse suppose de la dextérité et du travail. On peut donc dire que ses possesseurs ont fait leurs preuves, que le meilleur moyen de rendre prospères les affaires publiques est de les confier aux

citoyens qui ont su le mieux conduire les leurs. Par le régime censitaire ils trouveront le couronnement d'existences bien remplies. Tous ceux qui ont une certaine fortune ne seront pas, il est vrai, admis de plein droit au sénat. Il leur faudra affronter un corps électoral, mais, ne pourra-t-on pas y remédier en se servant précisément de leur réunion pour le composer ?

Aux chambres appartient le vote du budget. N'est-il pas équitable que le consentement soit en raison des sommes que chacun abandonne ? Comment reconnaître à certains citoyens la faculté de donner à l'Etat ce qu'ils n'ont pas, sans que le principe de l'impôt consenti, ne devienne un véritable leurre ? L'introduction dans le recrutement des chambres hautes du régime censitaire, réserve à chacun la part qui lui revient. La procédure suivie, la priorité à peu près générale de la seconde assemblée, en ce qui concerne les lois de finance, ne suppose-t-elle pas, elle-même, que les hommes les plus riches se trouvent dans l'autre ? Ne considère-t-elle pas celle-ci comme la nation, celle-là comme l'organe d'une classe plus fortunée ?

Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille point, l'ingérence de l'argent dans la politique et dans les élections est un fait incontestable. Là même où le cens n'existe pas, les plus grandes chances sont en faveur de ceux qui peuvent y jeter les plus fortes sommes. Sans parler de l'achat des voix, — acte que l'invalidation punit lorsqu'elle le surprend, — il y a une foule de procédés qui demeurant en deçà de la loi échappent à toute réprimande. On connaît les armées de camelots allumant l'enthousiasme, la mobilisation des agents électoraux, les affiches par lesquelles le candidat s'étend le long des murs, faisant croire qu'il en a déjà fait autant dans l'estime des électeurs, les brochures tirées à des milliers d'exemplaires pour lui attribuer un millier non

moins grand de vertus imprimées. Hospitalité, repas, services de toutes natures, réjouissances en commun par lesquels on groupe des partisans convaincus, longtemps à l'avance, tout celà ne constitue-t-il pas une sorte de cens ? Puisque ce cens existe, pourquoi ne pas le laisser fonctionner ouvertement ? Celui qui s'y refuse n'est-il pas semblable à la cigogne, cachant sa tête sous son aile, et croyant éviter le danger lorsqu'elle cesse de le voir ?

Tout d'abord, la prudence des détenteurs de la richesse présentera-t-elle de grands avantages dans un sénat ? Il est à craindre que ces repus ayant tout à craindre des changements ne s'opposent même aux nécessaires, et ne se livrent, par cupidité, aux mêmes résistances que le vieillard, par routine. La bonne politique est progressiste en même temps que conservatrice. Or, il est douteux qu'ils se souviennent toujours du mot du baron Louis : « Faites-moi de la bonne politique et je vous ferai de bonnes finances. »

L'argent est loin de supposer toujours le travail et l'habileté. Autrement, l'allégorie de la fortune avec sa roue et son bandeau serait un mensonge. On cite les gens qui s'enrichissent d'eux-mêmes. Pour une fortune dûe a des aptitudes exceptionnelles, ou a un labeur persévérant, combien viennent du hasard, de la chance ? On peut faire plus ou moins fructifier ce que l'on a, on l'a, presque toujours, reçu de quelqu'un. Le cens favorise aussi bien celui auquel il reste encore quelque chose, après avoir gaspillé une grosse fortune, que celui qui a réussi par ses efforts à s'élever de la pauvreté à l'aisance. L'industriel, fils de ses œuvres, ne songera pas, au soir d'une vie fatiguée, à prendre part aux émotions de la politique. Ce sont ses enfants qui viendront leur demander quelques distrac-

tions dans une existence paresseuse et oisive. Heureux lorsqu'ils ne s'y rencontreront point avec des coureurs de dots ou des chevaliers d'industrie triomphants. La fortune est souvent le résultat d'une loterie, là où on la trouve on n'est pas toujours sûr que la probité se rencontre.

Un homme était riche lorsqu'il se présenta à la chambre haute. On le supposait intelligent et laborieux. Il fut élu et l'on ne tarda pas à se convaincre que l'on ne s'était point mépris. Par ses capacités indéniables, il ne tarda pas à conquérir une place en vue. Mais, voilà que tout à coup il perd sa fortune à la suite de circonstances où il n'est pour rien. Aux élections suivantes la porte du sénat lui sera fermée. Il sera réputé ne pas posséder des aptitudes dont il a pourtant donné l'éclatante preuve! Avec la nomination, le chef de l'Etat pourrait réparer une pareille injustice, mais, avec le droit de suffrage, celui qui en est victime se soumettra-t-il à l'humiliation d'être refait éligible par une souscription publique?

Ainsi dire que celui qui a de la fortune est intelligent et travailleur, c'est soutenir que celui qui n'en a plus sans sa faute, où même pour s'être laissé entraîner dans de philanthropiques libéralités, a cessé de l'être, ce qui est absurde.

On pourrait bien inscrire dans la Constitution que le citoyen, ayant rempli une fois les conditions pécuniaires pour faire partie du sénat, demeurera rééligible. Mais, en quoi celà changera-t-il la situation de ceux qui ont eu de la fortune et l'on perdue avant de pouvoir devenir sénateurs?

Dire que le principe du consentement de l'impôt suppose celui des détenteurs de la fortune au prorata de ce qu'ils abandonnent, c'est lui donner une extension trop forte. Il exige seulement que la nation,

considérée comme unité, ne puisse être pressurée par le pouvoir. Attribuer une trop grande influence dans son vote à ceux sur qui doit retomber la plus forte partie des charges, n'est-ce pas, par là-même, rendre leur obtention difficile ? Ne seront-ils pas portés à accroître outre mesure les impôts indirects qui frappent la masse de la nation, et a diminuer les directs qu'ils seraient presque exclusivement contraints de payer ?

Au cours de cette grande lutte du libre échange et de la protection, dans laquelle, nous l'espérons, la victoire restera à la liberté, permettant la facile expansion de tous les produits à travers le monde, lorsque la classe des censitaires se composera — ce qui est le cas le plus fréquent — d'un nombre considérable d'industriels et d'agriculteurs, ne seront-ils pas portés par leur intérêt à grossir à tort les circonstances passagères, et souvent impérieuses qui obligent le législateur à élever des barrières entre les peuples ? Que l'on se souvienne seulement du pacte de famine, qui devait être si fatal aux lords grands propriétaires qui le votèrent.

L'impôt doit être proportionnel aux revenus. C'est une vérité indéniable. Comment atteindra-t-on ce but si ce sont les plus fortunés qui doivent le réglementer. Des hommes considérables soutiennent même la théorie progressive. C'est là une question du plus haut intérêt, dans laquelle nous n'avons pas à prendre parti, mais, n'est-il pas vrai de dire que lorsqu'elle se présentera devant les parlements pour y être débattue d'une manière impartiale, il faudra que la discussion ait lieu sans prépondérance des citoyens trop intéressés ?

Quant à l'ingérence de l'argent dans la politique, sa seule excuse, c'est qu'elle est librement et individuellement acceptée par celui qui la subit Il est vrai que l'élu accepté par la corruption sera considéré comme étant

aussi celui de citoyens intègres, n'ayant rien reçu. Mais, que change la fixation d'un cens ? Si le corps électoral est vénal, peu soucieux du bien de son pays, le combat à coups de bankes-notes ne recommencera-t-il pas avec des candidats remplissant les conditions prescrites. Tout ce que l'on pourrait dire c'est que, là où le cens existe, aussi bien pour la seconde que pour la première chambre, l'achat des voix sera moins facile pour cette dernière, parce que son collège étant presque toujours moins nombreux, la corruption éprouvera pour s'y dissimuler une peine plus grande.

Encore si la corruption venant du candidat était la seule, mais, pour le gouvernement quel excellent emploi des fonds secrets ? Grâce à eux, il sera facile d'accorder à qui l'on voudra la capacité censitaire.

« De nos jours, la Bourse a pris une influence telle, écrivait dans ses *Mémoires* le maréchal de Moltke, que pour la défense de ses intérêts, elle peut faire entrer les armées en campagne. » Combien le système actuel des opérations financières, l'agiotage, seraient plus puissants encore sur les armées politiques, si on leur donnait, par le cens, le moyen d'en tenir toutes les troupes ! On a employé le mot de féodalité. Ce n'est point sans raison. Il est devenu presque impossible aux petits capitaux de vivre d'une existence propre, de tenir tête aux accaparements, au bon plaisir de la haute banque. Aucun placement n'échappe à ses hausses et à ses baisses fallacieuses. Les sénateurs, tremblant sur leurs portefeuilles, n'obéiraient même pas à une bande de trafiquants de leurs pays, mais, auraient à chaque instant à se défendre contre la tentation d'en livrer les lois à ce syndicat d'hommes sans patrie qui disposent des destinées de la fortune internationale.

Déjà il s'est passé, en Hollande, un fait étrange. Dans de récentes élections, la majorité a été déplacée

pour les deux chambres censitaires. Le parti vaincu a pu déclarer, sans une sérieuse réfutation, que la seule cause de son insuccès avait été dans les millions lancés contre lui par un Neerlandais richissime. Dépit ou protestation fondée, l'accusation ne montre-t-elle pas, avec une vive lumière, les dangers de l'avenir ?

En réalité le cens n'a été pour les chambres hautes qu'un mode de recrutement aussi transitoire que l'hérédité et la nomination. Lorsque la propriété mobilière s'est développée, nous avons vu quels efforts l'une et l'autre ont dû accomplir pour concilier sa forme insaisissable avec la fixité du principe aristocratique, et la toute-puissance du pouvoir royal. Le cens électoral marque un pas en avant. C'est l'influence politique des détenteurs de la fortune, non plus subordonnée à une investiture du chef de l'Etat pouvant leur être refusée individuellement, mais, livrée à eux-mêmes et ne dépendant plus que de leur savoir faire.

A ce moment, la possession de la richesse est encore le meilleur indicateur de l'instruction de chacun. Ce sont en effet ses favoris qui se préoccuperont de fournir des connaissances à leurs enfants. Ceux-ci pourront en profiter peu ou prou, écouter avec plus ou moins d'attention les leçons du maître, il leur restera toujours à l'état vague, quelque chose dans l'esprit. Aux autres, il a fallu donner tout de suite un gagne-pain, de quoi se loger, se vêtir. Cette préoccupation les jette aussitôt à la merci de l'entrepreneur, du directeur d'usine, du commerçant, de l'armateur. Comme celle des honneurs, la possession de l'argent ne fait qu'accroître l'envie d'en acquérir davantage, mais, lorsqu'on cherche l'indépendance, c'est encore chez les riches qu'il faut la prendre.

La fortune a sur les masses un véritable empire. Celui qui a, possède, sur la vie, sur la famille de celui

qui n'a pas, une autorité indiscutée. La législation civile consacre sa supériorité. Elle fait du patron un homme d'essence différente. La rareté et la cherté des moyens de communication attachaient le travailleur à lui comme le serf à la glèbe. Lui refusait-on le prix juste de sa besogne, il devait se soumettre, dans l'impossibilité de proposer ses services ailleurs. Lui arrivait-il de résister ? Préférait-il errer de ville en ville, un léger paquet sous le bras, sollicitant un emploi ? On le regardait d'un mauvais œil, on poussait les chiens sur lui, comme contre un vagabond.

Aujourd'hui le numéraire intellectuel et financier se répand à la fois dans les esprits et dans les bourses. Presque tout le monde sait lire et écrire. Des publications populaires, des cours gratuits, des bibliothèques publiques, un enseignement professionnel libéralement organisé, tendent, de plus en plus, à élever le niveau de l'ouvrier à la hauteur de celui du maître. Les travailleurs constituent une immense armée, forte, disciplinée, loin de subir les prétentions patronales, à même de leur imposer le plus souvent les siennes.

En théorie, cette armée se refuse obstinément à voir dans le vote une fonction réservée à quelques-uns, elle le considère comme une conquête imprescriptible pour tous. Le cens est devenu incompatible avec cette conception nouvelle du droit de suffrage. Comment, en effet, un droit pourrait-il être supposé exister au-dessus et s'éteindre brusquement au-dessous d'un chiffre arbitraire ?

Dans la pratique, les établissements de crédit se sont développés partout, sont destinés à se développer encore davantage, mettant chaque jour plus facilement à la portée de tous de belles espèces sonnantes. Comment pourra-t-on empêcher dans les pays censitaires, celui qui n'a rien, de se rendre électeur ou éligible par un

emprunt discrètement contracté ? Qui sera à même de découvrir, dans l'obscurité des conventions privées, que les revenus de la somme reçue sont employés intégralement à en payer les annuités à une société créancière ?

Exposée à de furieuses attaques, la fortune ne peut plus constituer, en général, une force pondératrice. C'est contre elle que l'on se masse et se concentre. Autrefois on était conservateur, libéral, radical. Aujourd'hui, ces dénominations s'usent, on sent qu'elles sont destinées à disparaître devant d'autres non encore formulées. On comprend que certaines notions que l'on avait cru borner la régénération politique, ne sont pas aussi simples qu'on les avait supposées, que l'égalité n'est pas une chose uniforme et abstraite, que pour l'atteindre par le sommet, il faut y songer un peu plus à la base, qu'il importe moins de proclamer les droits de l'homme que les droits du patron et ceux de l'ouvrier. Partout de longues lois se déroulent, cherchant à atteindre par la diversité dans le détail ce que l'on avait cru trouver dans la généralité d'expressions brèves.

Une chambre haute censitaire, avec la direction où s'engagent les travaux législatifs constituerait un réel danger. Si la seconde assemblée est elle-même nommée en tenant compte de la fortune, le pays, ne pouvant résoudre, dans les enceintes qui doivent naturellement lui partenir, les problèmes qui l'agitent, s'aviserait de les solutionner en dehors. Ainsi se trouveraient écartés les gens sensés et dont la persuasion peut seule conserver à des transformations peut-être inévitables, leur forme pacifique. L'intransigeance impatiente compromettrait pour longtemps ce que, dans le rêve lointain des faibles, il peut y avoir de juste et d'applicable.

Supposons, au contraire, la chambre basse élue au suffrage universel. On pourrait être séduit par l'idée de

faire du sénat, dans les luttes de l'avenir, une assemblée chargée de défendre les intérêts des citoyens qui possèdent contre celles où l'on voit partout se multiplier, avec une vertigineuse rapidité, les représentants des espérances prolétaires. C'est une combinaison dont la netteté permettrait de faire de la première chambre, comme elle l'a été longtemps pour la noblesse, le point de ralliement d'une aristocratie de fortune, considérablement élargie, comprenant tous ceux qui d'une manière ou d'une autre bénéficient du droit de propriété.

Mais, si la noblesse a rempli un moment les conditions nécessaires à la pondération, son emploi dans les chambres hautes en a-t-il arrêté le dépérissement. Un sénat de défense de la propriété, opposé à une assemblée voulant la destruction de ses avantages, ne ménagerait même pas aux droits de ceux qui possèdent la transition lente dans laquelle on voit s'éteindre les derniers vestiges des faveurs de la naissance. Entre ceux qui veulent et ceux à qui l'on veut prendre s'élèverait immédiatement une conflagration terrible. Dans la chambre haute, les convoitises de la masse ne verraient qu'un coffre-fort, dont à grands coups de marteau il faudrait défoncer la serrure. A la première résistance opposée par la solidité du blindage, l'exaspération serait à son comble.

Au cours de la lutte contre les classes privilégiées, il faudra se garder de séparer les intérêts, de les mettre brusquement en face les uns des autres. Ce serait comme le choc de deux obus. Il importera d'employer le vieux procédé des Anglais, lors de la formation du Parlement, en cherchant à mêler les passions, à les confondre, à les rendre méconnaissables. Ce sera un précieux auxiliaire que l'intimité que pourra faire naître entre adversaires le coudoiement de la vie

délibérative. Le salut de principes, comme la propriété, ne sortira peut-être des sombres combats où nous entrons que de par la génération ou l'accroissement de certains droits chez ceux qui prétendent les détruire.

Dire que la fortune a pu jouer le rôle pondérateur, c'est dire qu'exceptionnellement elle est encore à même de le remplir dans certains pays où se sont conservées les conditions qui la rendaient utilisable. Ce sont ceux où la grande aristocratie industrielle et commerciale, qui s'est substituée à l'aristocratie héréditaire, a pu garder plus longtemps sa puissance, où placée en face de classes encore ignorantes, elle est seule capable de fournir un suffisant savoir. Elle se rendra compte de son monopole naturel, regrettera peut-être intérieurement d'y mettre un terme en s'occupant de l'instruction du pays, mais, il y a partout un tel désir d'apprendre, qu'elle sera obligée, à son corps défendant, de suivre le mouvement général.

Là, où certains hommes ont seuls les connaissances nécessaires pour faire de bons sénateurs, ils seront à peu près seuls capables de fournir des députés. Ceci nous explique pourquoi, à côté des chambres hautes censitaires, les secondes chambres le sont presque toujours aussi. Entre les unes et les autres, on n'a pu établir qu'une différence de plus ou de moins, on s'est contenté d'exiger des sénateurs une fortune plus grande.

Il y a là un fait intéressant à constater. Dans l'évolution des chambres hautes, si les sénats censitaires marquent sur les assemblées héréditaires un pas en avant, ce pas n'a pas correspondu à un avancement équivalent chez les secondes chambres. Prises dans leur ensemble, elles ne sont guère plus largement ouvertes que les assemblées pondérées par le droit de naissance.

Toutes les chambes censitaires sont loin d'être construites sur le même modèle.

Le cens peut être appliqué, chez les électeurs et chez les éligibles, chez les uns ou les autres seulement.

Le cens, chez les éligibles seuls, permet de se manifester à un nombre d'aspirations plus grand, mais, il s'oppose à ce que ces aspirations soient présentées par ceux que le corps électoral considère comme les plus aptes à en assurer le triomphe.

Le cens chez l'électeur seul, au contraire, lui permet de nommer des hommes pensant n'importe comment, mais en fait, il ne les choisira pas en dehors du cadre très restreint de ceux professant ses opinions propres.

Le cens, chez l'éligible, est donc beaucoup plus libéral que celui chez l'électeur. Si c'est une infériorité, de ne pouvoir choisir qu'entre un nombre limité de représentants, grâce à la concurrence des candidats, le corps électoral sera toujours libre d'imposer à un certain point son programme. Ce programme, l'éligible aura beau ne l'accueillir qu'en maugréant avec parti-pris, il sera obligé de l'accepter, s'il veut réussir, de le suivre sous peine de non réélection.

Ces distinctions sont surtout spéculatives. Entre le cens chez l'éligible et chez l'électeur, il n'y a dans la pratique comme entre le cens chez le sénateur et chez le député que des différences de chiffre. Ce que nous venons de dire servira surtout à en faire comprendre la portée.

L'inégalité des fortunes, sur laquelle repose le cens, se révèle de bien des manières : par les impositions, par le revenu. Quels sont les avantages respectifs de l'une et de l'autre de ces indications ?

Le revenu est plus juste, l'imposition plus commode.

Le *revenu* est plus juste parce que, du moment que l'avoir de chacun mesure son influence politique, il importe de tenir compte aussi bien de la fortune imposée que de celle qui ne l'est pas. Mais, comment le constater ? Comment pénétrer dans les situations privées et feuilleter les livres de comptes des particuliers ? Voir ce qu'ils payent au trésor constitue un critérium très simple. Ceux qui se plaindraient n'auraient qu'à transformer en propriétés imposables toutes les parties de leur fortune. Quelquefois ils ne le pourraient qu'avec perte. Des taxes identiques ne frappent pas également toutes les matières. Celle-ci paye le 1 0/0, celle-là le 20. Mais, quelle noble et peu coutumière émulation, le système de l'imposition crée au point de vue des intérêts du fisc !

Accuser une plus grosse fortune que leur avoir réel sera pour beaucoup un moyen de forcer l'entrée des listes. Fraude découvrable tout comme celles lésant le trésor, mais, chacun ne cherche-t-il à faire prospérer le service dont il est chargé ? Souvent la perspective d'atteindre un chiffre flatteur, fera que beaucoup de perceptions passeront outre. On pourra, sans avoir la fortune exigée, prendre part à la vie politique en faisant à l'Etat un don de joyeux avènement. Le revers de la médaille c'est que les agents du fisc, avec des apparences d'équité, en se mouvant dans la marge que toute évaluation suppose, oindront des censitaires ou en supprimeront à leur guise.

Par contre, la non taxation de certaines matières imposables signifie souvent que leurs détenteurs ont su montrer les dents, mais, elle indique aussi quelquefois, qu'en eux, le pouvoir a des amis auxquels il tient à être agréable. Grâce à l'*imposition*, le gouvernement sera détourné par la crainte de perdre ses plus fidèles sou-

tiens, de l'idée de faire des libéralités, au détriment de la fortune publique.

Le cens est encore uniforme ou variable, apparent ou caché.

On peut désirer ne pas tenir compte seulement de l'avancement de la culture intellectuelle en ayant en vue le pays tout entier, proportionner dans chaque partie de ce pays, dans chaque localité, l'influence politique aux rapports propres des capacités et de la fortune. D'après ce système, employé en Suède, on sera censitaire ici, ailleurs on cessera de l'être. Il a l'avantage d'attirer par la perspective de jouer un rôle politique, vers les parties du territoire les plus ignorantes et les plus pauvres, les hommes intelligents que la loi laisse de côté dans les centres éclairés. Mais, quel moyen de règne pour le pouvoir, si au lieu, pour fixer dans chaque endroit le cens, de tenir compte de l'exacte correspondance du savoir et de la richesse, il préfère n'y considérer que la situation de l'opinion et des partis !

Aussi, croyons-nous meilleur, soit le cens uniforme, soit le système suivi dans certaines parties de l'Allemagne, qui consiste à diviser les électeurs par catégories et à leur attribuer un nombre variable de représentants.

L'organisation de tous ces régimes censitaires est encombrante, compliquée. Il y a, pour les assemblées parlementaires, une autre espèce de cens, c'est le cens dissimulé, celui que l'on obtient par le défaut de traitement.

La gratuité du mandat législatif est chose qui, au premier abord, sonne bien à l'oreilles des foules. Elles commencent par trouver désintéressés, généreux, les hommes qui acceptent de servir la chose publique pour l'honneur seul et sans demander le prix de leur

dévouement aux caisses de l'Etat. Ce sentiment est si naturel, que l'on a, pour beaucoup de chambres hautes, adopté la gratuité, sans arrière-pensée, dans le seul but d'en augmenter le prestige.

Mais, l'analyse ne tarde pas à voir que la générosité des uns ne sert, au seuil du sénat, qu'à masquer aux autres une porte inexorablement fermée. La masse comprend, qu'au moyen de l'enchantement du mandat gratuit, on arrive purement et simplement à écarter des assemblées les citoyens que l'on n'y veut point voir. Bien que, dans certains pays, les compagnies de transports délivrent aux législateurs des permis de circulation, il y a des frais de déplacement que beaucoup ne peuvent se permettre. Il faut deux installations, l'une dans la capitale, l'autre au milieu des électeurs, des voyages rendus souvent fort onéreux par la nécessité de traîner avec soi une nombreuse famille.

De là, dans les pays démocratiques, la nécessité ou d'établir un traitement invariable, une sorte de forfait, après avoir évalué approximativement la dépense entraînée par l'exécution du mandat, ou de fournir à chacun, en tenant compte de son train de vie, une indemnité proportionnelle au supplément de frais occasionnés.

L'adoption d'un traitement fixe est préférable bien qu'elle favorise ceux qui n'en ont pas besoin, se trouvent à la tête d'une industrie pouvant être dirigée à distance. Elle évite d'entrer dans une foule de détails et de constatations aussi difficiles que celle du revenu.

CHAPITRE V

Division du pouvoir législatif en Belgique

La Belgique possède la plus intéressante des chambres hautes censitaires.

Sa Constitution remonte à 1831. Elle est vieille de 61 ans. Bel âge, il faut en convenir, en notre siècle de cataclysmes politiques.

C'est un fier petit peuple que le peuple belge. Les auteurs anciens signalaient déjà son courage, et l'on pourrait citer maintes batailles à la suite desquelles Napoléon fit attacher à ses drapeaux, les aigles par lesquelles il stimulait la grande armée, en récompensant les régiments les plus braves.

Devenu vassal, après 1815, du royaume des Pays-Bas, il ne se résigna pas, en silence, à abandonner les *quatre-vingt-un millions de francs*, que pendant ses quinze années de servage, on le contraignit à fournir aux charges de l'Etat. Il préluda par de nombreux soulèvements à la mémorable insurrection qui devait lui rendre

son indépendance au son des accords enflammés de la *Muette*.

C'était la liberté, enfin ! Mais, tout restait à organiser.

Pendant que les cabinets européens rivalisaient d'habileté pour savoir quel souverain laisserait élire cette Conférence de Londres où M. de Talleyrand déployait une finesse consommée, que les influences anglaises et françaises provoquaient et démolissaient successivement les candidats que l'on devait proposer au Congrès de Bruxelles, ce même Congrès votait avec une attention soutenue les articles d'une constitution.

M. Nothomb en avait indiqué clairement la pensée :

« Nous avons éliminé de l'Etat la noblesse et le clergé, mais, il reste toujours deux classes d'hommes : les hommes qui achètent le travail et ceux qui le vendent ; ceux qui possèdent la richesse à un degré, où elle est *une force*, un *pouvoir* et ceux qui *dépendent* des premiers. Je veux faire à chacun sa place ; j'accorde à chacun le droit d'être représenté. Un sénat doit nous garantir contre les excès de la démocratie. »

Le principe fut admis. Mais, comment introduirait-on au Sénat cette fortune à laquelle on reconnaissait l'énergie pondératrice ? Serait-ce par la nomination royale ou par l'élection populaire ? La discussion fut vive.

Le baron Beyts proposa, sans succès, pour réconcilier les combattants de faire choisir les membres de la chambre haute par le souverain, comme au Brésil, sur une liste de trois candidats présentés par des colléges démocratiques. M. Blargnies repoussait toute intervention de la Couronne. Il demandait l'élection des sénateurs, par les conseils provinciaux, parmi les citoyens payant mille florins d'impôts fonciers. Comment les Belges n'auraient-ils pas accueilli un tel système avec horreur ? C'était précisément celui qui

servait au recrutement de la seconde chambre de ce royaume des Pays-Bas dont ils venaient de se séparer avec l'indignation que l'on sait. Et puis, il fallait une certaine hardiesse pour appliquer à une première assemblée un procédé expérimenté seulement chez l'autre.

C'est alors que M. Jottrand monta à la tribune pour poser un principe fécond, que l'on ne devrait jamais oublier lorsque l'on s'occupe de constituer une chambre haute élective : *Pour que cette chambre haute ait de l'influence il faut qu'elle soit élue par les mêmes électeurs que la seconde, ou par des électeurs représentant un degré de démocratie équivalent.*

Faire une chambre haute élective, c'est l'obliger à puiser sa force dans l'opinion. Si la volonté populaire ne peut se manifester également dans ses deux organes, l'équilibre sera rompu. Celui où elle pénétrera le moins sera forcément le plus faible et deviendra incapable d'agir sur l'autre.

L'amendement qui consacrait une idée, si sage, fut adopté à la forte majorité de 136 voix contre 40.

Nous trouvons donc en Belgique deux chambres nommées par le même corps électoral.

Pour qu'une constitution censitaire soit une œuvre durable, pour que ses auteurs puissent inscrire, à son frontispice, le classique *exegi monumentum*, il faut, à tout prix, qu'on ait su prévoir les variations de la richesse et de l'instruction. La valeur du numéraire augmente ou décroît. Les chiffres devront être élevés ou baissés pour que le contribuable soit traité comme auparavant. Il importe de tenir compte non seulement de cette différence d'aspects de l'impôt, mais, aussi des changements futurs dans le rapport des capacités et de la fortune.

L'article 47 a trouvé le moyen le plus simple. Il a décidé que le cens nécessaire pour être électeur ne

pourrait être inférieur à 20 florins (42 francs 32), ni supérieur à 100 (211 fr.). Entre ces limites, il serait modifié par acte législatif, et dans la forme des lois ordinaires, toutes les fois qu'on jugerait la chose utile.

C'était dans le cens des éligibles, dont nous avons démontré le libéralisme relatif, que l'on allait trouver un moyen de différencier, la première assemblée de la seconde. Il fut décidé qu'à celle-ci pourrait être élu tout citoyen belge, tandis que, pour entrer au Sénat, il faudrait avoir 40 ans d'âge et payer au minimum 1,000 florins (2,116 francs), en impôts directs ou en patentes.

Ce chiffre de 1,000 florins est précisément, qu'on le remarque, celui de la proposition de M. Blargnies. Si l'on tient compte de ce que la Belgique est un des pays où les contributions et les patentes sont les moins élevées, on saisira vite la fortune considérable qu'il exige pour devenir sénateur. La situation ne manque pas d'originalité. Dans nombre de provinces c'est la chasse au candidat qui remplace la chasse à l'électeur. On raconte que les partis sont souvent obligés, pour conserver, à la chambre haute, leurs positions respectives, d'entreprendre de véritables tournées, à travers le royaume, afin de persuader aux fonctionnaires jouissant de grosses fortunes, de leur venir en aide, de donner leur démission, de troquer leur fonction de représentants du roi contre celle de représentants du peuple. Par la faute d'un minimum trop fort les Belges en sont arrivés, pour avoir des pères conscrits, à rivaliser avec cette délégation qui, au beau temps de 1831, venait, réclamant à tous les échos un souverain, supplier Louis-Philippe de leur accorder son fils le duc de Nemours.

Ce n'est point là un inconvénient essentiel du régime censitaire, mais, les embarras qu'il occasionne, montrent qu'une institution est moins à redouter par ses

défauts prévus que par les accidents auxquels elle expose.

Le Sénat tient une des premières places dans le projet de révision qui a obtenu une si énorme popularité. Sa réforme a eu la bonne fortune d'être associée à la demande d'introduction à la seconde chambre du suffrage universel, et les longues processions qui, à certains jours, circulent, le long des rues de Bruxelles, pour réclamer le droit de tous semblent aussi manifester en sa faveur.

Le mouvement révisionniste belge remonte au temps où, en France nous-mêmes, avions le régime censitaire.

Les furieuses attaques dont, aux entours de 1847, M. Guizot fut, à ce propos, le point de mire, ébranlèrent quelque peu les institutions d'un peuple, qui présentait les mêmes abus.

On ne voulut pas demeurer en retard au-delà de la frontière. Les habitants de Verviers adressèrent au roi une pétition dans laquelle, se présentant comme les serviteurs fidèles de la Constitution, ils demandaient, ainsi qu'elle en avait réservé le droit, que le cens électoral fût abaissé au minimum de 20 florins.

M. Rogier était alors au ministère. Il eut la clairvoyance de comprendre qu'un pareil acte ne demeurerait pas longtemps isolé, que le mieux était de se donner le beau rôle en paraissant accorder de gaîté de cœur une réforme inévitable.

Un premier projet du 14 février 1848 donna déjà quelques satisfactions à l'opinion. Le 4 mars un second vint exaucer entièrement ses vœux. On ne s'étonnera point de ce progrès si l'on songe combien notre révolution, éclatée dans l'intervalle, avait dû la rendre plus exigeante.

C'est grâce à ces opportunes concessions que la Belgique parvint à conserver un ordre de choses qui sombrait

en France. Les habitants de Bruxelles, mis en goût par leurs compatriotes de Verviers, déclarèrent, dans une nouvelle pétition, que l'abaissement au minimum n'était pas suffisant, qu'il fallait la substitution du suffrage universel au régime censitaire. M. Castiaux eut beau la soutenir devant le Parlement avec éloquence, le pays demeura froid. Il était satisfait.

L'abaissement du cens électoral n'eut aucune influence sur la composition du Sénat. Ce cens était réduit autant que la Constitution le permettait, mais, rien n'avait été changé aux conditions d'éligibilité. On put se rendre compte des effets de la réforme lors des premières élections qui suivirent. Tandis qu'elles donnèrent aux libéraux, à la seconde chambre, une majorité de 85 voix contre 23, au Sénat, les partis gardèrent rigoureusement leurs positions.

Pendant quelques années, les esprits se calmèrent. On ne pouvait plus agir par simple voie législative. Pour faire plus, il fallait porter la main sur l'arche sainte, toucher à la Constitution sortie du premier soupir de délivrance.

La révision était d'ailleurs chose malaisée. Elle supposait un entier accord entre les chambres et le souverain, l'adoption par les deux tiers des votants des mesures adoptées, la dissolution immédiate et de plein droit du Parlement qui l'aurait déclarée urgente. Cette dissolution est la raison qui pendant longtemps a surtout contribué à ralentir au sein des assemblées délibératives, le progrès des idées révisionnistes. C'est par moitiés que les deux chambres se renouvellent en Belgique. Les députés ou les sénateurs dont le mandat expirait et qui étaient sûrs de leurs électeurs l'auraient votée, mais, ceux qui arrivaient à peine au Parlement ou qui ne se sentaient pas de chances d'y revenir tenaient, avant tout, à jouir de leur reste.

Quant au ministère on comprend qu'il se souciât fort peu d'épreuves dans lesquelles il aurait risqué sa majorité, où il aurait eu tout à perdre, rien à gagner.

Aussi, lorsqu'en 1870, MM. Demeur et Balisaux proposèrent de réviser les *conditions de l'électorat et de l'éligibilité du Sénat*, personne ne s'y méprit. On ne vit, avec raison, là, qu'une manœuvre des libéraux contre les catholiques au pouvoir. La discussion fut orageuse, dura quatre jours, mais, se termina, en fin de compte, par un rejet appuyé par 73 voix contre 23.

D'ailleurs, qu'aurait-on mis à la place de ce qu'on proposait de supprimer ? M. Rogier et le ministre des finances, M. Jacobs, l'avaient demandé avec malignité. La question demeure toujours précieuse, lorsqu'on veut jeter la discorde entre des adversaires qu'un programme destructeur coalise. MM. Guillery et Couvreur s'étaient défendus avec véhémence contre l'accusation de vouloir baser l'électorat sur le suffrage universel,réclamé par M. Defuisseaux, dont le nom était réservé à de bruyantes destinées.

Au milieu de ce débordement de paroles, une seule mesure sage et pratique avait été proposée.

M. Lelièvre exposa que l'œuvre de 1831 était trop importante pour que l'on se permît d'y jeter la pioche à la légère. Il était un terrain d'essai tout trouvé pour l'abaissement du cens : les élections provinciales et municipales. Il fallait commencer, en ce qui les concernait, par une diminution de 20 à 10 florins, quitte, si la réforme réussissait, à l'étendre aux élections législatives.

En Belgique, l'influence des propriétaires et des prêtres est extrême. Dans les Flandres on voit, les jours de scrutin, les habitants des communes accourir aux urnes, leur curé en tête. Cette apparition hanta soudain le cerveau de plus d'un membre du parti libéral. Ce parti

a pris pour plate-forme la révision, mais n'a cessé de tout faire pour ne pas l'obtenir. Il pense, à tort ou à raison, que toute extension du droit de suffrage ne pourrait que lui être défavorable.

En son nom, M. Frère-Orban combattit la proposition Lelièvre. Peut-être l'éminent orateur eut-il tort de laisser voir aussi clairement la nature de ses appréhensions. Le fait est que son intervention ne fut pas utile à ses corréligionnaires. La motion qu'il avait cherché à démolir fut votée.

Tout était donc disposé pour l'expérience. Pour conclure, il allait suffire de savoir regarder. Par malheur, les esprits étaient occupés ailleurs. Le Parlement n'a oublié qu'une chose, semblable à ces personnes qui posent des questions sans écouter les réponses : observer les résultats de la proposition Lelièvre.

La première demande de révision était partie des profondeurs mêmes du pays. La seconde n'avait été qu'un essai de balistique. La troisième devait servir au parti progressiste à mesurer ses forces naissantes.

Il a pris, peu à peu, corps, en face des catholiques, et des libéraux. Pour apprécier ses progrès, il est nécessaire d'indiquer leurs différents effectifs.

Les catholiques se subdivisent en trois groupes principaux ; les libéraux, en deux seulement.

Le bataillon des premiers comprend :

Les citoyens qui aspirent à réorganiser, de fond en comble, l'ordre social, d'après les enseignements de l'Eglise.

Ceux qui trouvent la société assez chrétienne et ne s'efforcent que de la conserver comme elle est.

La députation de Bruxelles. Elle renferme des libéraux qui ne votent jamais qu'avec les catholiques, par épouvante de leurs propres doctrines.

A la tête du gros des troupes libérales, se trouve M.

Frère-Orban. Elles s'alimentent dans ce que la bourgeoisie comprend de plus riche, de plus cultivé.

Dans leur giron, se remuent des enfants infidèles : les libéraux progressistes. Sans sentiments religieux, jaloux de tout ce qui possède l'autorité, ils représentent une classe très humble du négoce, trop tenue, par ces intérêts, auprès des précédents pour ne pas voter comme eux, trop séparée par ses idées pour ne pas les détester cordialement.

C'est pour suppléer à leur insuffisance que s'est formé un groupe cessant de se dire libéral et ne voulant plus être progressiste. Convaincu que le bataillon de M. Frère-Orban se trompe, que la réforme de la Constitution pourrait grossir les rangs cléricaux, dans les campagnes, mais, accroitrait les siens dans les villes, il réclame sans répit l'élargissement des droits électoraux. Ses membres n'étaient pas gens à se résigner à demeurer longtemps impuissants. Pour devenir forts, ils n'ont pas craint de s'allier aux socialistes de MM. Volders et Defuisseaux. La demande de révision de 1883, par M. Janson est sortie de ce pacte.

En faveur du suffrage universel il a été dressé une statistique sensationnelle. N'était-ce pas une injustice criante que de ne reconnaître dans le royaume que 120,000 électeurs sur 5,500,000 habitants ? Pouvait-on nier que ce fut là, la violation des intérêts du plus grand nombre, au profit de ceux de quelques-uns ? Le modeste ouvrier exposé à mourir de faim avec sa famille, n'a-t-il pas autant que Crésus à se préoccuper de la bonne direction des affaires ?

M. Frère-Orban, qui, quelques années auparavant, avait combattu les propositions de révision comme ministre, trouva ces arguments avantageux. Les catholiques étaient maintenant au pouvoir. L'habile tacticien se dit, sans doute, qu'il est permis de penser deux fois, comme

membre de l'opposition et comme représentant du pouvoir. En 1884, il crut leur procurer un long fil à retordre en s'unissant à M. Janson et en déclarant adhérer à sa proposition. Il était convaincu de n'accomplir là qu'une manœuvre, ne devant amener aucun changement par rapport au fond des choses. Aussi la coupole du palais législatif s'écroulant ne l'aurait-elle pas plus anéanti, que lorsqu'il apprit que les catholiques acceptaient de procéder à la révision.

Que s'était-il donc passé ?

M. Bernaert, le président du conseil, s'était rappelé l'opposition faite par M. Frère-Orban, en 1870, au projet d'abaissement du cens communal et municipal. Il se flattait de tenir aussi bien les villes que les campagnes par l'essai de quelques-unes des réformes chères au socialisme chrétien. Ces vues ne sont-elles pas très utopiques ? Les catholiques belges ne seront-ils pas promptement entraînés par le mouvement qu'ils prétendent diriger ? Quant à nous, nous serions assez tentés de le croire. M. Bernaert pense augmenter le nombre des électeurs, sans être obligé d'accorder le suffrage universel. Mais, une fois parti, comment s'arrêter ?

Prétend-on élargir de la même manière le droit de suffrage dans le recrutement des deux chambres et conserver le salutaire principe de M. Jottrand ? Malheureusement non. Il aurait été simple d'étendre les électeurs du Sénat, par le même acte, et, dans la même mesure, que ceux de la seconde assemblée. C'eût été là, à quarante ans de distance la suite logique de la loi qui abaissa le cens au minimum constitutionnel pour les deux organes du Parlement et n'a pas eu de mauvais effets, puisque la Belgique a pu, pendant longtemps, être citée comme la nation modèle du régime parlementaire. Puis il aurait été facile de constater si la représentation de la propriété foncière et de l'industrie n'avait

pas perdu son énergie pondératrice. Selon le résultat, on aurait abaissé l'éligibilité au-dessous de 1,000 florins ou l'on aurait permis au corps électoral de chercher ses représentants au Sénat parmi d'autres hommes constituant une force plus moderne, plus vive.

Le président du conseil a pensé, sans doute, que l'on ne contente point le peuple en lui offrant la simple correction de ce qu'il avait déjà. A ceux qui demandaient la réorganisation complète du Sénat, il a donné satisfaction. La chambre haute sera ouverte à un plus grand nombre de citoyens, mais élue d'une manière complètement différente de la chambre des députés. On hésite entre l'idée de la faire nommer par les conseils provinciaux dont l'électorat a été élargi en 1870 par la proposition Lelièvre, et celle de lui appliquer notre système français. Le moment n'est pas encore venu d'examiner ce que de pareilles combinaisons valent. Ce qu'il y a de certain, c'est que le Sénat de 1831 a été, pendant longtemps, merveilleusement conforme aux exigences de la nation belge. Si la fortune devait servir de base à une chambre haute, c'était bien dans ce pays de grande industrie qui, de bonne heure, provoqua les inquiétudes de l'Angleterre, dont chaque province et chaque localité a été rendue célèbre par la perfection de ses produits : armes de Liège, clous de Namur, tapis de Tournai, soieries de Flandres, dentelles du Brabant, etc. . . .

Au-dessous de cette gigantesque usine, qui est la Belgique, l'exploitation de la houille a creusé un immense sous-sol. La main de l'homme n'a qu'à suivre d'inépuisables gisements dont les métaux seront extraits en abondance.

De même qu'à l'Union américaine, il fallait un Sénat ressemblant à un congrès diplomatique, au sein d'une pareille situation sociale, il convenait d'organiser une

chambre haute qui en fût comme le conseil d'administration, dont la composition comprendrait les plus gros actionnaires. C'est parce qu'elle répondait pleinement à cette condition spéciale qu'elle a pu remplir dans l'œuvre législative un rôle éclairé, depuis le jour où dans la Belgique, redevenue maîtresse d'elle-même, il fallut tout réorganiser, le gouvernement, la province, la commune, l'école.

A peine créé, le Sénat belge vit surgir une occasion de montrer ce que l'on pouvait attendre de lui.

Les Hollandais s'étaient retirés au fond de la citadelle d'Anvers, en avaient fait leur suprême retranchement. L'Europe avait autorisé la France à intervenir en faveur de la Belgique, mais, à la condition expresse que ses troupes se substitueraient entièrement aux siennes et que ces dernières cesseraient de prendre part à la lutte. A un pareil engagement, le ministère Goblet avait bien fait de souscrire. Mieux valait pour les Belges être libérés par des amis comme l'étaient leurs voisins de France que de prolonger seuls les incertitudes de la guerre dans un patriotisme mal entendu. Mais, quelle dure loi que d'être obligés de demeurer impassibles. de ne pouvoir se jeter auprès des soldats généreux qui combattaient en leur faveur ! Ils frémissaient en voyant les 50,000 hommes du maréchal Gérard et du duc d'Orléans couvrir les rives de l'Escaut, cherchant à cerner l'armée néerlandaise de Chassé.

Leur humeur alla croissante durant les vingt-cinq jours de tranchée et les dix-neuf bombardements qui précédèrent la reddition de la place. L'irritation devint violente. On demanda de s'expliquer au cabinet qui avait accepté un aussi coûteux renoncement de la vaillance belge. Devant la chambre des députés, il fut la cible de reproches violents et deux voix seulement l'empêchèrent de sombrer. Le Sénat, au contraire, sut com-

prendre la nécessité d'une passagère piqûre d'amour-propre pour la sauvegarde de la dignité nationale.. Parmi ses membres, il ne s'en trouva pas un pour refuser au ministère de le soutenir.

Eût-il pris une attitude différente ? Des complications diplomatiques auraient surgi, les rapports internationaux se seraient tendus. On aurait peut-être cru voir la garantie de la paix, dans le rétablissement de l'ordre des choses antérieur à 1830.

Il est donc permis d'avancer que le Sénat par sa sagesse, en cette occasion, par l'exemple qu'il a inspiré, dès la première heure, aux membres moins perspicaces de la seconde assemblée a contribué largement à la fondation du royaume de Belgique.

Maintenant, il fallait passer de l'extérieur à l'intérieur. Comment les hommes qui avaient si bien défendu leur patrie en tant que peuple, allaient-ils accueillir les propositions qui tendant à élever leurs concitoyens moralement étaient destinées dans un bref avenir à saper les motifs de leur suprématie politique ?

Sous le ministère de M. de Thueux, on demanda, mesure très libérale, que pour soustraire l'enseignement supérieur aux idées officielles, les jurys d'examens fussent organisés, d'une façon mixte, et comprissent des hommes professant des opinions diverses. La réforme rencontra une égale faveur devant le Sénat et devant la seconde chambre.

Nous passons sur la grande discussion de 1834 où l'unitarisme et la décentralisation devaient se trouver violemment aux prises dans l'organisation des conseils de la province et de la commune. Le Sénat s'y montra ferme et fit prévaloir ses vues. En ce qui concerne la part des libertés locales, il tomba d'accord avec les députés, mais, leur refusa de permettre au gouvernement de choisir les bourgmestres en dehors du conseil des communes.

En 1836 il ne craignit pas de se mettre en hostilité avec le ministère, en lui refusant le droit de dissoudre les conseils provinciaux. Il n'est point inutile de remarquer de quelle importance deviendrait une semblable décision, le jour où l'idée de M. Bernaert de faire élire le Sénat par les assemblées dont elle fixait le sort, sur un point capital, passerait de la théorie dans la pratique.

Jusqu'en 1840, catholiques et libéraux, avaient marché unis. Comment aurait-il pu en être autrement, alors que c'était précisément sa religion traditionnelle qui avait permis, à la Belgique de se reconnaître en face d'une nation protestante ? Tous avaient protesté également contre le monarque néerlandais qui avait osé obliger les séminaristes à suivre les cours du *Collège philosophique* de Louvain. Tous avaient montré leurs sentiments d'opposition en réclamant, au roi de Hollande, le régime parlementaire, la responsabilité ministérielle, l'élection directe, le jury. C'était un esprit très large que celui de ce souverain avec lequel nous serons appelés à faire plus ample connaissance. Seul en Europe, parmi les têtes couronnées, il avait envoyé à Louis-Philippe ses félicitations au lendemain de la Révolution de Juillet.

Il n'y avait plus de raison pour que chacun ne donnât liberté à ses convictions. Peu à peu s'étaient constitués les deux grands partis qui se disputent encore la faveur des majorités. Cette concentration ne se rompit qu'après le vote d'un acte législatif important : la loi scolaire de M. Nothomb. L'instruction religieuse était déclarée obligatoire, mais, dans chaque commune la majorité décidait à quelle confession devait appartenir le maître et la minorité pouvait se dispenser de suivre son enseignement.

Bientôt le parti libéral entra en vainqueur à la se-

conde chambre. Les élections auxquelles il dut ce succès furent celles qui suivirent l'abaissement du cens au minimum constitutionnel.

Le Sénat dont la composition n'avait point été modifiée par cette épreuve ne fit aucune obstruction, marcha avec les hommes au pouvoir dès qu'ils lui demandèrent d'augmenter les écoles et de créer des Athénées royaux. Le rôle qu'il remplit alors fut on ne peut plus salutaire. Peu après, en 1854, les catholiques revinrent au pouvoir avec M. de Deker. Durant leur absence il avait facilité la transition, arrêté les uns dans leur envie de tout modifier, dispensé les autres d'avoir tout à refaire.

Le peuple était si accoutumé à voir les opinions contraires se compléter au lieu de se combattre qu'il ne pouvait s'habituer à leur désunion. C'était comme la fourche d'un grand arbre dont on aurait séparé les bras. La cicatrice lui apparaissait béante. Tant que le gouvernement s'était orienté sur un alliage des idées catholiques et libérales, on s'était, sans crainte, confié aux premières. Maintenant qu'on avait à faire à elles seules on se demandait avec inquiétude si elles étaient compatibles avec les assises du gouvernement moderne ?

L'opposition rappela que quelques années auparavant, en 1832, Grégoire XVI avait, dans une encyclique fameuse, condamné les libertés de conscience et de la presse. En France, deux hommes d'admirable envergure, Lamenais et Montalembert, avaient essayé de mettre d'accord le catholicisme et le droit politique nouveau. Ils avaient fondé l'*Avenir* et organisé l'*Agence générale pour la liberté religieuse*. La susdite encyclique, écrite spécialement pour leur répondre, n'avait-elle pas rendu nécessaire la suspension de publication de l'un et la dissolution de l'autre ?

Le ministre catholique venait de présenter une loi sur la situation légale des associations religieuses. Sa teneur facilitait l'exercice de la vie contemplative. Pour qu'elles en fussent détournées par moins de préoccupations terrestres, le projet les autorisait à remettre l'administration de leurs biens à des tiers.

On voit à l'instant quelles ressources il apportait aux protestations libérales. Comment, derrière les laïques, reconnaîtrait-on les ordres religieux ? A la faveur d'un pareil rideau ne pourraient-ils pas s'enrichir, par les mêmes procédés qu'au Moyen-Age, au détriment du principe de la circulation des biens ? L'effervescence populaire donna au projet le nom de : *loi des couvents*. Dans les rues la foule devint houleuse. On s'injuria. Il y eût de graves désordres.

Devant ces manifestations, le ministère catholique n'avait qu'à retirer le projet ou a se retirer lui-même. Le second parti était plus digne, il le préféra.

Cette retraite aggrava la situation politique. Au Sénat, les idées catholiques dominaient, à la chambre les élections amenèrent le complet triomphe de l'opinion libérale. Quelques années auparavant durant l'interrègne des catholiques, la persévérance de sentiments de la haute assemblée avait permis à la majorité de changer deux fois, sans qu'il en résultât pour le royaume aucun bouleversement fâcheux. Aujourd'hui il était impossible au Sénat de remplir un pareil rôle. Les esprits étaient tellement excités, que s'il eut continué à vivre avec sa composition c'en était fait de la marche régulière du régime parlementaire.

Bien que représentant l'idée de permanence, il est des moments anormaux où les hautes assemblées doivent savoir faire à l'opinion une place plus grande pour rester à même de la pondérer. Une nouvelle consultation nationale allait avoir lieu. Avec son cens élevé chez

les éligibles, ses cadres élargis d'électeurs, le Sénat serait-il capable de se laisser pénétrer par l'impérieux courant, ou celui-ci se heurterait-il à un barrage obstiné ? Serait-il rejeté en arrière dans un refoulement dévastateur? L'expérience fut favorable à la chambre haute. On vit entrer dans les deux assemblées des majorités animées des mêmes pensées.

Durant six ans (1864-1870), les libéraux demeurèrent les maîtres. Ils n'avaient cessé de se donner comme les défenseurs des classes laborieuses. Le moment semblait venu de juger à quel point les représentants du régime censitaire étaient à même de discuter les questions touchant au sort des travailleurs.

En Belgique, comme en France, existait alors une invraisemblable règle qui voulait que dans les contestations, entre l'ouvrier et le maître, ce dernier fût cru sur parole. M. Barra, ministre de la justice en demanda l'abrogation. L'occasion était belle pour des assemblées où les patrons se trouvaient seuls représentés, de montrer à quel point elles pourraient penser au bien absolu et se désintéresser de leur avantage propre. La chambre des députés le comprit, mais, il fut impossible d'obtenir du Sénat une réforme que devait voter, quatre ans plus tard, le corps législatif de notre second Empire.

La contrainte par corps touche aussi de près aux relations des classes. Un sentiment d'humanité a fait penser, un peu partout, qu'autant elle pouvait être utile pour vaincre le mauvais vouloir du débiteur ayant de quoi s'acquitter, autant elle devenait odieuse lorsqu'elle servait à torturer des hommes sans ressources, à permettre aux créanciers de satisfaire leur humeur. La chambre des députés prise d'un zèle intempestif voulut, en 1869, la faire disparaître complètement de la

législation belge. Cette fois, le Sénat fit preuve d'une vrai sagesse en acceptant la suppression, mais, en la bornant au cas ou le débiteur est insolvable.

Il serait trop long de suivre l'œuvre législative de 1870 à 1878, durant le retour des catholiques au pouvoir. Lorsqu'à cette date les libéraux réussirent à reprendre le ministère, un travail profond s'était opéré dans les esprits. On parlait d'abaissement du cens électoral, on se demandait, avec indécision, à qui iraient ces masses de citoyens que la révision jetterait dans la vie politique. Le plus sûr n'était-il pas de s'en emparer, de les moudre, avant de placer dans leurs mains des bulletins de vote ? Un moyen se présentait : l'école.

Les questions touchant à l'éducation de l'enfance prirent une importance dominante. Les catholiques voulaient que le prêtre demeurât debout à côté du maître, souvent montât en chaire à son lieu et place. Les libéraux s'y refusaient au nom du développement inviolable de l'esprit humain. Au milieu d'un si irritant débat, c'est du Sénat que sont parties, les propositions pacificatrices. Aux catholiques il a refusé de faire de l'ecclésiastique un inspecteur, ayant le droit d'examiner les livres scolaires, mais, aux libéraux il est, en même temps, parvenu à arracher les concessions que leur imposaient les droits de la conscience par eux invoqués. Il fut dit que le prêtre viendrait en dehors des heures de classes enseigner les vérités de la religion aux enfants dont les parents l'auraient demandé, pourrait être remplacé, dans cette mission, par l'instituteur, en tant qu'homme privé.

On est libre d'approuver ces dispositions, ou de partager le sursaut qu'elles provoquèrent dans le clergé belge, de suivre avec regret ou avec enthousiasme le mouvement de la jeunesse catholique, et le succès qu'elle obtint aux élections de 1884, mais, il est une

chose dont tout le monde doit convenir, c'est le souci apporté par tous les élus du régime censitaire pour un progrès moral qui, fatalement un jour, serait appelé à le détruire.

Avant de penser à l'intérêt du groupe social, de la classe à laquelle on appartient, il est humain de penser à soi. En Belgique, il s'est produit dans la diffusion de l'enseignement, un fait particulièrement heureux. Pour conserver leur influence politique immédiate, les détenteurs de la richesse, quelle que fût leur nuance, ont dû renoncer à chercher si ce qu'ils faisaient était utile ou nuisible au rôle futur de la fortune.

Ces conditions sont-elles particulières à la Belgique, ou se retrouvent-elles dans les autres pays censitaires ?

Là où l'intérêt du législateur est en contradiction avec celui de sa classe, c'est en général lui qui l'emportera. Il s'agit donc de savoir si chez tous il existe, s'il est venu partout étouffer l'obscurantisme d'un esprit de conservation mal placé ? C'est seulement lorsque nous connaîtrons les autres sénats basés sur la richesse que nous pourrons répondre. Quand à celui des Belges, pendant sa longue existence, il a inspiré des doutes sur la possibilité de son emploi dans la discussion des questions sociales, mais, qu'importe ! puisque par son œuvre scolaire étendue, il s'est lui-même résigné à la mort. A ces questions sociales on ne prêtait pas alors la même attention qu'aujourd'hui. Pour qui regarde, dans leur vie intime, les deux chambres du Parlement de Bruxelles, durant les années que nous venons de parcourir, tandis que la seconde apparaît souvent brouillonne et hésitante, la première se distingue toujours par la netteté de ses vues, tandis que l'une se perd dans d'interminables discussions, l'autre va droit aux arguments principaux, étonne par la sûre prompti-

tude de ses résolutions. Est-il permis d'attribuer au hasard seul une différence si prolongée? Quelquefois, c'est en dissolvant le Sénat que l'on est parvenu, comme en 1884, à le mettre d'accord avec les changements de l'opinion, mais, le mérite de son organisation ne consiste-t-il pas précisément en ce que tout en remplissant un rôle à part elle lui a permis de les suivre? Du droit de dissolution on a su ne prendre que ce qui était nécessaire, commandé par des situations impérieuses. On s'est abstenu d'en faire usage dans le seul but d'obtenir des majorités de vanité. S'il devait toujours être employé avec une pareille circonspection, nous n'en contesterions pas les avantages (1).

(1) Au moment où nous mettons sous presse, le futur Sénat belge se dessine sous sa forme probable. Abandonnant l'idée d'imiter la France, on semble décidé à borner la réforme de cette assemblée à l'introduction au milieu des élus du *capital* d'un nombre encore indécis de représentants du *travail*.

CHAPITRE VI

Division du pouvoir législatif en Danemark

Le *Landsthing* du Danemark peut être dissout comme le Sénat belge, chose anormale, cette chambre haute comprenant des membres nommés à vie.

Ils ne sont que douze, il est vrai, mais ce chiffre est important dans un pays où l'autorité royale fut, pendant longtemps, assez forte pour s'opposer à la constitution par la noblesse de fiefs héréditaires. Le nombre total des membres du *Landsthing* ne dépasse pas lui-même soixante-six, ce qui permet souvent aux sénateurs nommés de faire la majorité en se portant ici ou là. Hâtons-nous de dire que le souverain aurait parfaitement pu se passer de leurs secours. L'idée monarchique est incontestée en Danemark. Meurtri par la perte de ces duchés que lord Palmerston avait appelés « les allumettes destinées à mettre le feu à l'Europe », il ne saurait oublier que c'est par les royales alliances des filles de Christian IX avec le

prince de Galles et l'empereur de Russie qu'il a promptement cicatrisé ses blessures.

A côté des membres nommés siègent des sénateurs élus. On a cherché, par un double système de recrutement, à introduire à la fois les favoris de la fortune, et les citoyens chez qui se trouvent, sans elle, les garanties qui, d'ordinaire, l'accompagnent. Au milieu de législateurs censitaires on rencontre au *Landsthing* des sénateurs dans l'élection desquels la richesse n'a point été considérée.

En 1849, Frédérik VII avait accepté une Constitution dans laquelle se trouvait une chambre haute entièrement composée de citoyens de plus de 40 ans, élus au suffrage à deux degrés et payant une contribution annuelle de 200 rixdalers (560 francs).

Les choses durèrent pendant quelques temps, mais, en 1866, lorsque la perte des duchés eut rendu nécessaire une révision du pacte fondamental, on en profita pour séparer le cens du suffrage à deux degrés. On décida que ces deux garanties subsisteraient dorénavant côte à côte, mais, que pour être sénateur, une seule serait suffisante. C'est comme si on avait dit : « Nous savons que si la fortune peut faire supposer l'intérêt et la culture dans la direction des affaires, elle n'en est pas la seule source. Nous voulons donner à ceux chez qui ils se trouvent, en dehors des dons de la richesse, la faculté de les produire dans la première assemblée du royaume. »

On ne saurait comprendre une pareille réforme sans jeter un coup d'œil rapide sur l'organisation de la propriété foncière en Danemark et sur la situation des partis en 1866.

Alors, comme aujourd'hui, sous un climat aqueux et gras, l'herbe poussait drue et épaisse, formant d'immenses pâturages. On voyait se nourrir un bétail

opulent, des troupes de chevaux hennir en liberté. Le regard rencontrait partout le houblon et la garance, auprès d'étangs endormis. Rien qui rappelât l'industrieuse Belgique, aucune cheminée de fabrique, dans le lointain, confondant son panache sombre avec l'obscure vapeur du ciel. La production manufacturière n'existait pas. Le Danois ne pouvait s'intéresser qu'à une sorte de questions : les questions agricoles. Pour celles-là, elles renfermaient de quoi occuper les ressources de son esprit. Nulle part le régime féodal n'a laissé une situation aussi embrouillée, aussi difficilement rénovable.

Comme partout, les hommes qui désiraient vivre de leurs cultures étaient venus trouver les initiés dans l'art de la guerre. Entre eux, il y avait eu des promesses de protection d'un côté, des prestations de l'autre. Mais, le seigneur ne transmettait point héréditairement son fief. Le paysan était parvenu, par contre, moyennant le paiement d'une redevance, à acquérir le droit de léguer à son fils la permission de cultiver le champ qu'il avait rendu fertile. Ce champ faisait partie des tenures féodales, mais comment aurait-il pu hésiter à s'en considérer comme le véritable propriétaire, alors qu'il y demeurait attaché, tandis qu'à chaque décès de ses maîtres politiques le sol retournait au roi, pour être distribué de nouveau ? Bientôt il considéra sa redevance comme une simple servitude, grevant un droit absolu.

Les choses demeurèrent ainsi tant que durèrent les circonstances qui leur avaient donné naissance. La conception que le paysan se faisait de son rapport avec le sol, importait assez peu au seigneur, pourvu qu'il en retirât des avantages précis. Mais, lorsque l'aristocratie fut parvenue à se fixer, lorsque plusieurs générations arrivèrent à obtenir la conservation du

fief paternel, la situation devait changer, une notion plus ambitieuse de son droit se former dans son entendement. Lorsqu'enfin le servage eut été supprimé, n'expliqua plus l'adhérence du paysan au sol, la question allait être posée violemment, entre deux hommes possédant des titres équivalents, de savoir lequel était le véritable propriétaire, lequel pourrait aliéner et vendre ?

Ce litige est demeuré pendant jusqu'à nous, Pour le résoudre, le paysan riche a reconnu le droit du seigneur à un fermage héréditaire, puis en a libéré immédiatement son domaine en le rachetant à beaux deniers comptants. C'est ainsi qu'en 1872 les trois cinquièmes des terres avaient été rendues franches de toutes charges. De là, en Danemark, une classe nombreuse, originale, celle du paysan propriétaire.

Mais cette facile solution accrut l'acuité du conflit entre le seigneur et les paysans moins fortunés auxquels elle était impossible. Comme toujours, lorsqu'on ne peut rien par soi-même, ils se tournèrent vers l'Etat, lui demandant deux choses : de déclarer la cession du sol obligatoire, moyennant une rente qu'ils paieraient, de fixer cette rente dans des conditions avantageuses pour eux.

Tandis que, dans nombre de pays d'Europe, en France particulièrement, les habitants des campagnes représentent, avec leurs vues étroites, l'idée d'attachement à l'état existant des choses, que parmi eux, les institutions et les doctrines sont assurées de trouver leur centre de résistance, en Danemark, ce sont eux qui réclament avec le plus d'ardeur des modifications politiques, qui se jettent avec le plus d'empressement au devant de qui flatte leurs aspirations, leur propose de détruire.

Si le paysan entièrement libéré se déclarait satisfait

d'une situation qui avait tourné à son avantage, le souvenir des agitations traversées et des inquiétudes communes ne le retenait pas moins dans les rangs de ses semblables moins heureux. Le jour où des assemblées représentatives seraient accordées au pays, ils ne pouvaient manquer de marcher ensemble.

Voilà comment le noyau conservateur a compris trois groupes : les *grands propriétaires,* représentant directement les intérêts de la noblesse terrienne, les *nationaux libéraux* et le *tiers parti*, qui allaient les appuyer aussi, mais d'une manière déguisée. La gauche, au contraire, a pris le nom significatif de groupe des *Amis des Paysans*. Sa véritable puissance ne date que de 1870. Jusque là elle avait cru habile de ne pas combattre, face à face, les grands propriétaires, pensé en obtenir davantage en s'alliant à eux pour former la majorité sous la présidence du comte Frys.

Lorsqu'en 1866 on réorganisa le *Rigsdag* (Parlement), on tint à assurer la prépondérance dans le *Landsthing*, aux grands propriétaires et au parti conservateur, à l'exclusion de leurs pseudo-alliés : *Les Amis des Paysans*. Le système usité aurait permis à ces derniers d'introduire dans la haute assemblée leurs aspirations à défaut de leurs hommes. Bien que les élections se fissent toujours à deux degrés et fussent soumises à des conditions de cens, ce cens s'élevait à peine à 200 rixdalers et n'était exigé que des éligibles.

Puisque les classes les plus éclairées, celles qui habitaient les villes, étaient, en même temps, les plus sûres, au point de vue gouvernemental, on pouvait détruire le dangereux recrutement du passé, en se donnant des airs libéraux. Il n'y avait qu'à fendre le système, à garder deux degrés dans les villes, à cesser d'y tenir

compte de la fortune, sous prétexte d'ouvrir une route viable à l'intelligence, à rejeter le cens dans les campagnes, en lui rendant là en élévation et en sévérité ce qu'il perdait ailleurs.

Dans les villes, on prendrait pour électeurs du premier degré les mêmes citoyens que pour le *Folkething* ou seconde chambre.

Depuis 1848, cette assemblée est élue au suffrage universel. L'idée démocratique y est puissante et y a eu pendant longtemps pour principal apôtre un ancien ouvrier, M. Hansen. Seulement, la conception danoise du vote de tous diffère sensiblement de celle des autres peuples. Sans parler de la majorité politique qui est fort élevée, puisqu'elle exige l'âge de 30 ans, on tient à ce qu'à la faveur du droit général, celui de quelques-uns ne puisse être augmenté. On a considéré que donner la permission de voter à certaines personnes équivaudrait à accorder celle de mettre plusieurs bulletins dans les urnes à d'autres dont elles dépendent et on les a exclues, exceptionnellement, pour assurer l'égalité politique. C'est ainsi que ne peuvent voter : *ni les citoyens placés au service des particuliers sans avoir de ménages pour leur compte, ni ceux qui reçoivent ou ont reçu des secours de l'assistance publique, dont il ne leur a point été fait remise ou qu'ils n'ont point encore remboursés, ni ceux qui n'ont point la disposition de leurs biens.*

On ne saurait nier que ces restrictions au suffrage universel ont surtout pour effet de diminuer l'influence de la classe élevée et du gouvernement. Reposent-elles sur une saine notion du droit électoral ? Là, où le maître exerce sur le valet, l'administrateur des bureaux de bienfaisance sur l'indigent, une pression aveugle et irraisonnée, on ne saurait contester l'évidence de leur légitimité. Mais là, au contraire, où le vote du valet

ou de l'assisté sont réfléchis et volontaires, sur quoi pourrait-on se baser pour leur refuser l'exercice d'un droit qui leur appartient? Ne serait-ce pas les dépouiller d'une manière abusive que de leur interdire l'approche des urnes, sous prétexte qu'ils ont été exposés à une persuasion prévue ?

Il faudrait bien connaître le tempérament national, sa passivité ou son ressort, pour savoir ce qu'il en est au Danemark des électeurs du *Folkething*. Ces électeurs, comment vont-ils procéder pour la désignation des collèges du *Landsthing* au second degré ?

Le système est différent à Copenhague, dans les autres villes et à la campagne.

Dans la capitale du royaume, il y a un électeur du second degré pour 120 votants du premier. Ailleurs, tous les électeurs réunis nomment un électeur du second degré par circonscription paroissiale. Ici, un excédent de 60 voix permettra d'ajouter un délégué nouveau, là, si nombreux que soient les individus investis du droit de suffrage, il ne leur sera jamais permis de compter plus d'une voix dans le collège définitif.

Ces collèges sont composés, pour parties égales, des électeurs au second degré, dont nous venons d'exposer le système de sélection et d'électeurs censitaires. Les derniers sont aussi régis par des règles variables.

A Copenhague, l'élection à deux degrés est conservée pour la désignation des électeurs censitaires. Le collège qui nommera les sénateurs comprend donc : 1° des délégués au second degré, sans condition de cens ; 2° des citoyens choisis par tous les électeurs qui ont été imposés pendant l'année précédant le vote, à raison d'un revenu de 2,000 rixdalers.

Dans les autres villes, c'est le même système, à cette différence près, que sont électeurs du côté des censitaires tous les citoyens qui pendant l'année précédente

ont été imposés à raison d'un revenu de 1,000 rixdalers (2,800 francs), ou paient à la commune 75 rixdalers (210 francs) d'impôts directs.

Ce n'est plus par une élection que dans les campagnes seront triés les censitaires. On cherche ceux qui, durant l'année précédente, ont payé les impôts les plus élevés, à l'Etat ou à la commune du bailliage et on les adjoint purement et simplement dans les collèges électoraux du *Landsthing* aux éleeteurs du second degré, de manière à ce que les uns et les autres soient en nombre égal.

A Copenhague et dans les villes, tout citoyen possédant une certaine fortune pouvait, sans grande erreur, être considéré comme défenseur de l'idée conservatrice. Dans les campagnes, reconnaître des électeurs du premier degré, c'eût été, si le cens avait été bas, donner une influence pour l'élection au *Landsthing*, à un grand nombre de paysans, s'il avait été haut, s'exposer à leurs récriminations. Par l'adjonction directe des plus fort imposés, on tranchait la question dans le vif, on les écartait résolument. Les appelés ne pourraient être que de très grands détenteurs de la fortune territoriale, des descendants des seigneurs féodaux ou des paysans libérés, inoffensifs et riches. Cette fortune serait presque toujours beaucoup plus considérable que celle des délégués des électeurs censitaires de la capitale. De toutes les fiévreuses révoltes s'agitant audessous d'eux, les plus imposés des campagnes n'auront aucun programme à recevoir, aucune condition à subir.

Il faudrait que la paroisse soit bien pauvre pour que, parmi eux, vienne s'égarer quelqu'un de ces malheureux *hunsmœnd*, de ces infortunés cultivateurs qui n'ont pu réussir encore à troquer leur situation de fermier contre celle de propriétaire. En proie à d'implacables inondations, ils peinent, sans relâche, au sein de

leur exploitation étroite, pour s'acquitter, à l'échéance, d'une redevance dont ils ne sauraient prévoir la fin. L'Internationale et les idées socialistes trouveront parmi eux des oreilles toujours ouvertes, des esprits toujours endoctrinables. Qu'ils s'efforçent de faire triompher comme ils le voudront leur désir de cession obligatoire au *Folkething*, de longtemps le *Landsthing* ne les écoutera pas.

Non seulement le sénateur est un curieux amalgame censitaire et purement électoral, mais, encore, dans toute l'étendue du royaume, les citoyens les plus riches jouissent d'un double et même d'un triple vote pour le recrutement de la chambre haute. Au sein des villes, ce même électeur censitaire qui a voté comme tel pourra voter aussi comme électeur ordinaire du premier degré. Il lui sera permis d'intervenir une troisième fois comme délégué des censitaires, ou des électeurs qui ne le sont point. Son vote serait même quadruple si la règle que le collège doit être composé de deux parties égales, ne l'empêchait pas d'être à la fois l'élu des uns et des autres. Dans les campagnes, le vote des plus imposés est double seulement. L'adjonction pure et simple leur interdit d'être désignés comme délégués ordinaires au second degré.

Cette pluralité dans les votes d'un même citoyen pour la première chambre, avouée, légale, est d'autant plus étonnante que nous nous trouvons précisément dans le pays qui s'est appliqué avec le plus de soin à empêcher qu'elle puisse avoir lieu d'une manière occulte et détournée pour les élections à la seconde.

Lorsque, après avoir examiné le cens en Belgique, on passe en Danemark, et qu'ignorant l'histoire constitutionnelle de cet Etat, on rencontre les deux portes de sa chambre haute, on pourrait croire que l'élément censitaire en a été le plus ancien et que c'est seulement

plus tard, sous l'influence d'idées libérales qu'est venu s'y greffer le suffrage à deux degrés fonctionnant indépendamment de la fortune. On l'a vu, ce serait se tromper. Malgré son aspect séduisant, le *Landsthing* de 1866 marque un pas en arrière sur le Sénat de 1849.

Quant un peuple vient d'éprouver de grands revers, s'est vu arracher un lambeau pantelant de son territoire, il n'est pas rare, dans la peur qu'on lui prenne plus encore, qu'il se précipite dans les bras du parti le plus éloigné des aventures, le plus attaché à la conservation prosaïque.

Depuis la guerre de Trente ans, le Danemark n'avait cessé de jouer de malheur. Après avoir été maître d'un important détroit, s'être vu enlever, les unes après les autres, ses provinces de l'autre côté du Sund et du Skagger Rack, un nouveau désastre lui prit violemment 305.000 habitants sur les 2.605.000 qu'il comptait. Il eut un moment de désespoir à la faveur duquel l'esprit de réaction aurait pu tout entreprendre. La Constitution de 1866 en est le fruit.

Pendant les premières années de son fonctionnement, on ne pouvait songer à se demander si elle donnait plus ou moins au progrès que sa devancière. Elle n'avait pas été faite par la raison calme, mais, rédigée dans la douleur. Ce fut le moment où les *Grands propriétaires* votèrent avec les *Amis des paysans*. Les uns et les autres regardaient au-delà de leurs intérêts de classes, ne se résignaient pas à admettre que le puissant monarque, entre les mains duquel semblaient alors les destinées de l'Europe, auquel les plus illustres souverains venaient rendre visite au cours d'une Exposition triomphale, laisserait se constituer bénévolement un empire, dont la prospérité ne pouvait s'établir qu'en sapant sa propre puissance.

1870 donna raison à leur étonnement. Il n'y avait

plus rien à espérer de personne, puisqu'il n'y avait plus rien à attendre de la France. Il fallait oublier, reprendre la vie intérieure. Peu après, les *Grands propriétaires* et les *Amis des paysans* se séparèrent, devinrent l'axe de deux partis rivaux. Celui où les *Amis des paysans* dominaient, prit le nom de *Gauches réunies*.

Le premier manifeste de ce groupe fut lancé en 1872. Il demandait avec énergie que l'on revint au système de 1849, que l'on se décidât à provoquer : « l'affranchissement de la propriété avec le maintien des terres roturières aux mains des paysans. » La gauche accusait, dans le même acte, les hommes aux pouvoirs d'empêcher, par l'élévation des tarifs douaniers, les consommateurs pauvres de se procurer, à bon compte, les subsistances les plus essentielles.

Faut-il approuver ce reproche? Pays agricole, le Danemark est un de ceux qui ont le plus de difficulté à sortir de l'idée de protection, à comprendre que par une sage attitude, par une avantageuse réciprocité, son intérêt est d'assurer vis-à-vis des autres peuples la libre exportation de ses bestiaux et de ses grains.

Les grands propriétaires n'auraient pas été tout puissants au *Landsthing* que cette assemblée n'en serait pas devenue plus libre-échangiste. Il est même à remarquer que tandis que les *Amis des paysans* n'ont jamais cessé de protester contre les subsides votés pour la défense, d'écouter avec bienveillance les orateurs conseillant la supression des armées permanentes, ce sont les détenteurs de la richesse qui se sont résignés avec le plus de patriotisme aux lourdes dépenses que devait entraîner le relèvement national, ont voté la réorganisation de l'armée de terre et de la marine, se sont préoccupés, à peu près seuls, de la défense des côtes.

Dans ce pays, pas plus qu'en Belgique, l'instruction n'a eu à souffrir du rôle politique de la richesse. Le

manifeste de 1872 déclarait vouloir un abondant enseignement, mais, en y faisant le procès du système d'écoles propagé par ses adversaires, la gauche reconnaissait implicitement leurs efforts. Les *Amis des paysans* n'étaient pas conséquents. Tandis qu'ils se faisaient, à tout propos, les défenseurs de l'Etat, à la centralisation duquel ils prétendaient tout ramener, en matière d'enseignement, ils réclamaient la liberté illimitée, battaient en brèche le principe de l'obligation, depuis longtemps pratiqué, et cherchaient, en demandant l'abrogation des peines pécuniaires qui la garantissaient à se créer une popularité facile.

Celà donna beau jeu aux conservateurs qui s'empressèrent de répondre : « On connaît les idées du parti avancé contre les dépenses militaires, contre les armées permanentes, et les singulières théories qu'il professe en matière de défense nationale. On sait également de quelles méfiances il est animé vis-à-vis de tout ce qui dépasse un certain niveau de culture sociale. Ne serait-on pas fondé à craindre que son avènement au pouvoir ne fut une cause d'affaiblissement pour le sentiment patriotique et pour les progrès moraux de la nation ? »

Le pays, et peut-être aussi la désunion qui règne à gauche ont donné raison aux conservateurs. Bien que l'influence des grands propriétaires diminue, l'opposition n'est parvenue à leur enlever qu'un quart des sièges de la chambre haute. Elle a eu la maladresse de ne pas savoir se détacher du parti socialiste, dont la tactique consiste à faire croire qu'elle partage ses opinions.

Tel qu'il est, le *Landsthing* sait, quand il le faut, faire acte de vigueur. En 1872, le *Folkething* avait critiqué l'*Adresse* en reprochant au ministère de ne pas lui donner assez d'influence. A l'unanimité, moins

quatre voix, le Sénat défendit ses prérogatives et déclara qu'il ne supporterait aucune atteinte à l'équilibre des pouvoirs.

Cette autorité, la doit-il aux modes de différenciation que nous connaissons ou au nouveau procédé que nous avons vu intervenir conjointement avec le cens : le suffrage à deux degrés ?

CHAPITRE VII

Suffrage à deux degrés

Le suffrage à deux degrés repose sur le raisonnement suivant : l'élection est une sorte de filtrage. Des consultations successives augmentent les chances d'éliminer les incapables.

Il est clair que l'on ne peut recourir à l'ensemble des mêmes électeurs en séparant leur vote par un intervalle. Ou ses électeurs demeureraient dans leur état d'esprit antérieur et se contenteraient de ratifier leur premier choix, sans examen nouveau, et la seconde élection ne servirait à rien, ou ils l'infirmeraient, ce qui jetterait sur l'exercice du droit de suffrage le discrédit de l'incohérence.

Mieux vaut, dès la première votation, réunir un plus grand nombre de citoyens, ne considérer leurs élus que comme des électeurs et confier à ces derniers le soin de choisir les législateurs définitifs. Les hommes du second collège seront forcément plus éclairés que ceux

du premier, leur désignation en est la meilleure des garanties. Ils rempliront les conditions nécessaires pour faire un choix, en dernier ressort, empreint de haute sagesse.

Défendu par les hommes d'ordre, par les conservateurs, c'est chez les représentants des idées avancées que le suffrage à deux degrés a rencontré ses plus sérieux adversaires. Il lui livrent, sous le nom de *suffrage restreint*, une guerre sans merci. Cette expression leur est chère. Elle a, pour eux, le mérite de faire ressortir l'ostracisme du plus grand nombre dans les choix définitifs, qu'ils reprochent au système.

Les conservateurs ont pensé trouver en lui un moyen de donner à la masse l'illusion d'un rôle politique, sans le péril de la réalité. Ils ont cru écarter les hommes à idées subversives et violentes, l'esprit de réforme rigide. Là est le secret de l'engouement qu'il excite d'une part et des attaques violentes qu'il a provoquées de l'autre. Ici et là, selon nous, on a eu le tort d'envelopper dans un sentiment invariable une organisation dont les faveurs sont inconstantes.

Pour que le suffrage à deux degrés devienne un instrument conservateur, il faut que, prises en elles-mêmes, les idées d'ordre soient déjà les plus nombreuses dans le collège inférieur. Alors les hommes rêvant de bouleverser les lois qui parviendraient à franchir le premier degré, ne réussiraient pas à gravir le second. Ils seraient sûrs d'échouer devant des électeurs, contre eux, homogènement hostiles. Ainsi resteraient à la porte du parlement, des hommes qui, sans cette dernière épreuve, y seraient entrés de plein pied et n'auraient pas manqué de faire retentir aux oreilles du pays un langage dangereux pour son innocence.

A vrai dire sera-ce bien l'ordre qui aura été ainsi assuré ? N'est-ce pas plutôt l'étouffement des idées, de

celles qui, égrenées, sur une grande partie du pays, sont incapables de réunir isolément la majorité d'une circonscription électorale ? Conservateurs et radicaux n'y ont jamais songé, mais, si les opinions avancées avaient pour elles le nombre au premier degré, le suffrage restreint fonctionnerait à leur profit. Il suppose donc réalisée l'œuvre que ses partisans lui demandent d'accomplir.

Les différentes opinions sont-elles en possession chacune de circonscriptions électorales ? Où sera l'efficacité conservatrice ? Les idées baillonnées ici, ne baillonneront-elles pas ailleurs à leur tour ?

Que l'opinion combattue ne soit forte qu'exceptionnellement dans un ou deux collèges, ou mieux encore nulle part, c'est la condition indispensable, pour que le parti visé puisse être entravé dans sa marche et placé dans l'impossibilité d'atteindre le champ de bataille parlementaire. Si on demande seulement au suffrage à deux degrés d'affaiblir la voix des minorités, le scrutin de liste n'offrira-t-il pas un moyen moins compliqué ?

Oui, mais, la fameuse théorie du filtrage !

On pardonnerait beaucoup au suffrage restreint si la comparaison empruntée à l'hydrographie, que l'on emploie traditionnellement dès qu'il s'agit de prendre sa défense, était fondée. Amène-t-il dans une assemblée des hommes épluchés, et fera-t-il entrer au sénat l'élite du personnel politique ?

On s'est trompé en lui attribuant une pareille vertu. Par une curieuse aberration on n'a cessé, en ce qui le concerne, de se placer dans un monde imaginaire, où, à quelques exceptions près, la victoire électorale appartiendrait toujours à l'homme favorisé de plus de lumières. On n'a jamais vu l'exercice du droit de suffrage tel qu'il est. On l'a considéré tel qu'il devrait être. Si les choses se passaient comme on les

suppose, c'est pour le coup que le suffrage à deux degrés deviendrait une superfétation !

L'élection est nécessaire. Elle constitue dans un gouvernement d'opinion, le seul moyen de connaître exactement la pensée du nombre. Mais, elle est fantasque et ce serait se montrer singulièrement crédule que de la croire toujours attirée par les hommes dont la valeur est la plus grande. Elle décerne souvent le succès au plus remuant, disons le mot, au plus faiseur. L'habileté qui élève l'individu le rendra quelquefois aussi utile aux affaires, mais, n'est-il pas impossible de contester que si pour escalader un degré d'élection il faut une certaine capacité d'intrigue, cette capacité devra être double lorsque l'on demandera d'en franchir deux ? Il y aura bien une sélection, mais, elle aura pour effet d'écarter précisément les hommes que l'on entendait favoriser.

Cette question de l'influence du double degré sur le niveau moral des membres d'une chambre haute est une de celles qui ont le plus préoccupé les publicistes américains et, avec eux, la plupart des écrivains qui étudient le recrutement du Sénat des Etats-Unis. L'élection par les législatures équivaut en effet au système dont nous nous occupons.

M. de Tocqueville lui attribue la supériorité du Sénat, dans le portrait classique qu'il nous a laissé des deux chambres de l'Union :

« Lorsque vous entrez dans la salle des représentants à Washington vous vous sentez frappé de l'aspect vulgaire de cette grande assemblée. L'œil cherche souvent en vain un homme célèbre. Presque tous ses membres sont des personnages obscurs dont le nom ne fournit aucune image à la pensée. Ce sont pour la plupart des avocats de village, des commerçants ou même des hommes appartenant aux der-

nières classes. Dans un pays où l'élection est presque universellement répandue, on dit que les représentants du peuple ne savent pas toujours correctement écrire.

« A deux pas de là, s'ouvre la salle du Sénat, dont l'étroite enceinte renferme une grande partie des célébrités de l'Amérique ; à peine y aperçoit-on un seul homme qui ne rappelle l'idée d'une illustration récente. Ce sont d'éloquents avocats, des généraux distingués, d'habiles magistrats, ou des hommes d'Etat connus. Toutes les paroles qui s'échappent de cette assemblée feraient honneur aux plus grands débats parlementaires d'Europe. »

On serait déjà en droit de se demander pourquoi M. de Tocqueville attribuait au suffrage à deux degrés, plutôt qu'à la plus longue durée du mandat, au nombre restreint, au renouvellement partiel, la supériorité du Sénat de Washington. Peut-être se laissa-t-il quelque peu influencer par les arguments soutenus en faveur de ce mode de recrutement par les *fédéralistes* et surtout par Hamilton. Mais, sur le fait même de la supériorité de la haute assemblée de l'Union tous les témoignages sont loin de s'accorder. Benton, qui avait pourtant du mérite à nier celui des sénateurs — étant sénateur lui-même, — n'a point pardonné son enthousiasme à l'écrivain français. M. Woodrow-Wilson, dans le *Congressional Governement*, après avoir montré les conciliabules et les menées d'où sortent les sénateurs, ajoute : « Un cours d'eau ne peut pas être plus pur que sa source. »

Il est une incommodité du suffrage à deux degrés que l'on ne saurait contester. Son admission oblige à comprendre parmi les électeurs du second échelon, des citoyens qui avec d'autres procédés ne participeraient pas au vote. Pour qu'il ait sa raison d'être il faut que le premier collège soit très nombreux, et l'on sera obligé

de l'accroître chaque jour afin de satisfaire aux réclamations. Le suffrage à deux degrès attire donc par sa base, ceux qu'il aura mission d'étrangler à son sommet. Il se flatte de faire passer inaperçues certaines doctrines et leur donne un relief que sans lui elles ne réussiraient pas à acquérir.

Ces doctrines on peut 'prétendre les éléminer de deux manières.

En cherchant à les exclure de la politique en général. Il faudra, dans ce cas, que le suffrage à deux degrés existe aussi pour la chambre basse.

En se préoccupant de les éloigner seulement du sénat afin de lui permettre une pondération plus homogène, des décisions plus efficaces, plus compactes.

Mais, comment sans utopie concevoir la possibilité de pareils étouffements dans les pays où existe la liberté de réunion et la liberté de la presse ? On comprend, qu'en leur absence, il y ait avantage, en tamisant l'entrée des assemblées, à arrêter la retentissante propagande des discours adressés au peuple du haut de la tribune. Alors les opinions n'ont que la lente et pénible ressource de se répandre de l'un à l'autre, en se détériorant, par le véhicule des conversations privées. Là, où de puissantes feuilles, dont le lecteur accepte les enseignements comme des dogmes, des débats passionnés, dans des salles immenses, surexcitent la pensée nationale on ne voit pas à quoi le suffrage à deux degrés pourrait servir. Il est impossible de l'admettre pour la seconde chambre chez les nations dont le droit politique est basé sur la souveraineté populaire. Si le pays les connaît par cette assemblée, il n'y a plus à redouter que son sénat les apprenne.

A quoi bon, alors, une double série d'opérations ? Sachant que leur choix n'a qu'un effet incomplet les

électeurs du premier degré, perdront la conscience du sérieux de leur acte. Leur état intérieur se manifestera par l'abstention ou la plaisanterie. Surveiller les électeurs du second collège ? Ils n'en ont cure. Aucune sanction ne leur appartient vis-à-vis de leurs délégués, aucun moyen de leur montrer leur satisfaction ou leur mécontentement. Ces délégués se réunissent ailleurs qu'à l'endroit où ont eu lieu les élections du premier degré. Comment les citoyens qui y ont pris part, n'assistant pas au résultat immédiat, ne seraient-ils pas tentés de se désintéresser de la lutte ?

Et parmi les délégués, quels dégoûts ! Quelles aigreurs ! Le plus souvent, il y aura un candidat rentré en la personne de tout élu de premier degré. Il ne voudra pas comprendre pourquoi après avoir été jugé digne de monter au second, on lui refuse maintenant de siéger au sénat. Et voilà comment il en viendra à traduire son désappointement, sous le couvert de l'anonymat, en inscrivant sur son bulletin quelque nom ridicule, ou en s'y livrant à l'égard de ses concitoyens plus favorisés à des facéties de goût douteux.

On ne saurait le nier, par le rétrécissement qu'elle produit dans le second collège, l'élection à deux degrés permet de mieux connaître les candidats, lorsqu'ils ne peuvent émaner que de son sein. Mais, ce rétrécissement met le corps électoral tout entier dans la main d'un gouverneur ou d'un préfet. Le pouvoir trouve en lui un avantageux moyen de faire prévaloir ses préférences. Une personnalité lui déplaît-elle ? Il aura deux facilités au lieu d'une, pour la poursuivre et la rattraper en travaillant les collèges superposés.

CHAPITRE VIII

Diverses manières de pratiquer le suffrage à deux degrés. — Utilisation des conseils locaux comme collèges sénatoriaux.

Tous les défauts du suffrage restreint n'ont pas paru incorrigibles.

Réunir des électeurs du second degré spécialement pour leur faire nommer les sénateurs constitue un dérangement qu'on peut éviter. Il n'y a qu'à s'adresser pour le choix des membres de la chambre haute à quelque grand organe de l'Etat, issu du droit de suffrage et à le considérer comme collège supérieur. Telles sont, suivant les cas, les assemblées municipales, provinciales ou départementales, les secondes chambres.

Les conseils chargés de la représentation des intérêts locaux peuvent prêter un utile concours à l'idée pondératrice. Ils sont à même d'en comprendre les exigences, ces intérêts étant mis autant en péril par les innovations hâtives que par l'immobilité timorée. Tout ce qui tend à en augmenter l'importance ne peut que

profiter dans les Etats unitaires à une bienfaisante décentralisation.

Selon son étendue, on les voit remplir un rôle variant entre la politique spéculative et l'administration pure. Lorsque leurs membres jouissent d'un droit de contrôle, possèdent le pouvoir de montrer par leurs vœux leur avis sur les affaires générales de l'Etat, leurs élus ne cesseront jamais d'en connaître officiellement la pensée. Et comme cette pensée sera toujours frottée de pratique, le vote des sénateurs introduira dans la loi le constant soucis des nécessités positives.

Les assemblées strictement réduites à la gestion des intérêts locaux tiendront solidement leurs élus, par leur permanence. Elles seront comme des vedettes postées partout, chargées de constater ce qui se passe sur toutes les parties du territoire afin d'en aviser les membres de la chambre haute. Surveillant ainsi dans leurs transformations les plus légères l'ensemble des intérêts épars, elles en transmettront l'annonce à des hommes qui, sans cela, ne verraient plus que la capitale. Placées au milieu même du fonctionnement des lois, comme l'ouvrier à côté de sa machine, elles feront aboutir leurs observations en haut lieu pour qu'il puisse en être tenu compte par les inventeurs des lois futures.

Leur organisation précise ne saurait évidemment être comparée au droit de pétition par lequel tout citoyen est libre de s'adresser directement aux chambres. Ce droit est exercé à bâtons rompus. Le plus souvent ceux qui s'en servent n'en font usage que pour donner de la notoriété aux idées les plus folles.

Il y a aussi des comités électoraux qui prétendent imposer leur loi à ceux qui sont chargés de la faire. A la différence des conseils administratifs ils songent dans leurs rappels aux membres du parlement à des considérations, étrangères aux intérêts locaux. Au gou-

vernement démocratique même ils donnent une apparence révolutionnaire. Il est dégradant pour l'autorité de se voir trop souvent rappeler son origine.

Nonobstant, il n'y aurait rien à dire si ces comités représentaient sincèrement, le peuple dont ils se réclament. Mais, une fois l'élection passée, ils ne demeurent plus que l'ombre de ce qu'ils étaient. Les gens sérieux les ont délaissés pour retourner à leurs travaux. Il n'y reste plus que quelques meneurs, se débattant au milieu du vide, faisant grand tapage, afin de laisser croire qu'ils sont le nombre. On peut leur appliquer le mot de Macaulay : « Quiconque complote sans le peuple, complote contre lui. » Les majorités changent entre ses diverses consultations. Beaucoup de ceux qui sont encore réputés ici, iraient maintenant ailleurs s'il leur fallait se prononcer. Une fois nommé l'élu doit être considéré comme le représentant de tous, sinon il deviendra la chose d'une coterie, la négation même de la souveraineté populaire.

Les assemblées locales, elles, peuvent donner à leurs élus un programme net. Il conviendra qu'elles soient obligées de les choisir dans leur sein. Sinon elles pourraient être tentées de dire : « donnant, donnant » à leurs électeurs, et de leur promettre les sièges sénatoriaux en échange des munipaux et des provinciaux. Dans le vertige de la lutte, elles renonceraient à envoyer à la chambre haute les personnalités les plus utiles.

Le mandat local constitue pour de futurs législateurs une excellente préparation. Devant des assemblées peu intimidantes ils se rompront aux difficultés de la discussion en public, prendront l'habitude de n'employer vis-à-vis de leurs adversaires que des arguments et des objections s'emboîtant, se neutralisant, de retourner une question sous toutes ses faces. Ils rédige-

ront un rapport avec aisance, et ne reculeront plus en face de la rogue apparence d'un épais dossier.

C'est lorsque l'on aura vu ce dont chacun est capable, lorsqu'aura été dégonflée l'outre des réputations usurpées, que l'on choisira le sénateur. Son élection sera comme un diplôme de maîtrise. Jusqu'au moment du vote une parfaite cordialité, un puissant esprit de corps seront la conséquence du système. Chacun pouvant à un moment donné avoir besoin du bulletin de ses collègues évitera à leur égard les mots acerbes et les propos blessants. Ainsi naîtra dans les assemblées locales une politesse supérieure à celle que les sonnettes présidentielles s'efforcent d'obtenir.

On demande à la chambre haute d'être à l'abri des engouements passagers. L'élection par les assemblées locales paraît faite pour cela. Ces engouements auront bien pu être la raison dominante de leur élection propre, mais, s'ils étaient vraiment fugitifs ils auront disparus de l'esprit de leurs membres, lorsque viendra le moment de nommer les sénateurs. On ne songera pas plus à s'en souvenir qu'à les rappeler aux candidats.

Partout même pour les élections à la seconde chambre, la nécessité d'une filière tend à s'établir. On choisit de préférence les conseillers départementaux ou provinciaux parmi les conseillers municipaux, les membres du parlement parmi les conseillers départementaux ou provinciaux. Pourquoi hésiter à faire élire le sénat par les assemblées locales, puisque l'instinct populaire lui-même semble vouloir consacrer cette méthode ?

D'abord, s'il est vrai que certaines assemblées locales, investies de pouvoirs plus ou moins politiques, pourront veiller sur les agissements de leurs élus, beaucoup de parlements ont aussi le droit d'agir sur les assemblées locales. Le sénateur aura donc un moyen

d'intimidation vis à vis de ses électeurs, créant, lorsqu'il se représentera, des inégalités entre ses concurrents et lui.

On prend les intérêts locaux et la politique. On les met en présence, convaincu que les premiers agiront sur la seconde. Est-ce sûr ? Ce n'est pas tout que d'opposer deux forces l'une à l'autre. Il faut encore se demander si celle qu'on veut faire l'emporter n'est pas la plus faible. N'y aura-t-il pas à craindre, qu'au lieu de voir les intérêts locaux influer sur la politique, ce ne soit, par une sorte de choc en retour, la politique qui étouffe ces intérêts ?

Plus le peuple auquel on aura à faire sera idéaliste, plus il y aura à craindre que les électeurs chargés de nommer les conseils administratifs, songeant au recrutement du sénat, au lieu de rechercher des personnes capables d'une bonne gestion, se préoccupent de leurs opinions, quand ils ne devraient penser qu'à leur compétence. On verra aussitôt surgir un inexprimable malaise, des divisions profondes, une inégalité choquante dans la répartition des services de première nécessité, entre des citoyens qui y ont un droit égal, payant également l'impôt. Ce sera, dans toute son horreur, le doctrinarisme de clocher, tracassier, mesquin, perdant la notion du réel et le sens du ridicule, introduisant la politique dans le balayage des rues, l'engravement des routes et la distribution des eaux.

Les assemblées locales se tenant en communication avec le milieu dans lequel elles vivent, on espère que leurs élus, n'auront qu'à voir ce qu'elles font, pour régler leur propre conduite, échapperont à l'insupportable tyrannie des comités sans mandats. Le tout est de savoir si ces comités cesseront d'exister par le fait seul que le choix des sénateurs leur aura été enlevé. Croit-on qu'ils se priveront de harceler les conseils administratifs sur

lesquels ils ont une action directe, d'atteindre d'une manière médiate les membres de la chambre haute ? Il est vrai que ces conseils se trouvant sur les lieux seront moins exposés à prendre pour la clameur publique l'enflure de quelques voix. Ils verront clair dans le manège d'une poignée d'hommes, lorsque ceux-ci s'efforceront d'apparaître partout sous des figures différentes, comme ces comparses qui, au théâtre, s'exhibent toute la soirée sous des costumes variés pour représenter un plus grand nombre de personnages. Mais, c'est aussi parce que le membre de l'assemblée locale reste à proximité des électeurs, qu'il sera plus exposé à prendre peur des individus qu'il ne connaîtra point, à céder à la suggestion du *gros bonnet*, qu'il sait assez malin pour suivre avec une imperturbable conviction les revirements de la foule.

Comment admettre que les intérêts permanents seront sauvegardés, parce que, entre l'élection des conseils administratifs et celle des sénateurs, les engouements passagers auront eu le temps de disparaître ? L'engouement qui a présidé au choix des assemblées locales peut s'être éteint, mais, au moment où la désignation pour la chambre haute s'effectuera, il aura, bien sûr, été remplacé par d'autres non moins éphémères. C'est sous leur empire qu'on nommera les sénateurs et cet empire sera d'autant plus grand, que les administrateurs locaux seront plus près de comparaître devant le corps électoral et que l'époque de leur propre renouvellement sera prochaine.

Ils ne savent jamais, au moment où ils votent, s'ils se trouvent en face d'un sentiment durable ou d'une idée sans avenir. Dans le doute, le plus sûr n'est-il pas de se baser sur les opinions actuelles de leurs commettants ? On est sûr de ne point encourir les reproches de ceux auxquels on a accordé une

complaisance trop grande. S'il est vrai que l'engouement est passager, le sénateur lui-même fera comme tout le monde, il oubliera. Mais, alors, à quoi bon l'élection par les assemblées locales et ne pourrait-il pas oublier aussi bien, s'il avait été désigné par le suffrage direct ?

CHAPITRE IX

Division du pouvoir législatif en Suède

L'élection par les assemblées locales est employée en Suède et dans les Pays-Bas. Malheureusement, dans ces deux nations, nous trouvons le système fonctionnant conjointement avec le cens, ce qui en rend l'analyse scientifique difficile.

Celui qui étudie le développement constitutionnel de la Suède est frappé par la propension invétérée de son peuple à créer des institutions séparées et correspondantes aux diverses fonctions de l'Etat, à des attributions qu'ailleurs l'abstraction sépare seule. Autant de classes d'individus, autant d'institutions à part. On morcelle presque toujours, rarement on s'efforce de confondre.

Reportons-nous au temps d'Oxenstiern.

L'exécutif possède déjà, sans parler du roi, une institution propre, un sénat.

Tel que le célèbre ministre le réorganise, il compte vingt-cinq membres.

Le sénéchal, le connétable, l'amiral, le chancelier, le trésorier, tous très hauts et très dignes personnages y ont leur entrée de droit. Quant au reste des membres, comment pourrait-il se recruter, si ce n'est par la nomination ? Le caractère de l'assemblée où on les appelle fait de ce procédé le seul possible. Comment, autrement, sans se mettre en opposition avec un monarque absolu, gouvernerait-elle les provinces ? Rendrait-elle la justice suprême ? Présiderait-elle les Etats-particuliers ? Commanderait-elle les armées ? Comment le roi, sans la nomination, serait-il sûr des membres que pour ces missions le Sénat détache ? Ce sont beaucoup plus que de simples conseillers, beaucoup plus que des fonctionnaires. Ils ont sous leur direction la vie politique de la monarchie dans ses plus intenses manifestations. Aussi ne peuvent-ils être choisis que parmi la noblesse. Le Sénat est appelé non-seulement *Konungens samtal* (Conseil du Roi), mais encore *Herre dagar* (Assemblée des seigneurs).

C'est par une lente dépossession des assemblées primitives de la Suède qu'il est arrivé à une pareille puissance. Dans ces assemblées, les *allshaerjarting*, le peuple entier se réunissait pour discuter les affaires en sacrifiant aux dieux. Le *Herre dagar* constitue une institution oligarchique au suprême degré. La noblesse suédoise est la moins accessible de l'Europe, elle ressemble plus à une caste qu'à un ordre. Fougueuse, susceptible, arrogante, elle se flatte de descendre des guerriers d'Odin. Non contente de se détruire elle-même, comme au Whalala légendaire, elle cherche son bonheur dans le bouleversement de tout ce qui l'entoure.

L'acte de Calmar, qui réunit, sur un même front, les trois couronnes de Suède, de Norwège et de Danemark, durant le XIVe siècle, permit aux seigneurs de l'*Herre dagar* d'échapper de plus en plus à l'autorité royale.

Quelques deux cents ans après, la nation cherche à se reprendre. Elle parvient à se grouper irrégulièrement dans des Etats où l'ensemble des intérêts tend à se faire représenter. Sous Oxenstiern, ils ont pris la forme d'une diète se réunissant tous les trois ans. Tandis que trois ordres seulement constituent nos Etats-Généraux de France, il y en a quatre en Suéde : la noblesse, le clergé, la bourgeoisie et les paysans.

Est-il permis de voir, dans cette organisation, en mettant la bourgeoisie et les paysans d'une part, la noblesse, le clergé et le Sénat, de l'autre, une quintuple division du pouvoir législatif ? La chose serait possible, si depuis le ministre de la reine Christine, ces assemblées avaient fonctionné concurremment. Mais elles n'eurent qu'une préoccupation : s'anéantir entre elles, pour diriger sans partage.

L'*Herre dagar* ne peut se résigner à voir grandir, à ses côtés, sa populaire rivale triennale. Il parvient à l'écraser, durant une longue période, sous une terreur plus lourde que celle des Dix de Venise. Aucune borne ne retient la convoitise du conseil suprême. Ses membres vont mettre la main sur les domaines de la Couronne et se les partager entre eux.

Seul, l'absolutisme de Charles XI peut, en 1680, mettre un terme à cette dictature. Il a su se concilier la petite noblesse. Grâce à cette alliance, la puissance du Sénat décroît. La diète, au contraire, recommence à grandir, s'enrichit de tout ce qu'il perd. Bientôt son despotisme devient aussi insupportable que celui qu'elle a étouffé. La diète ne fait grâce de la vie au sénat que pour le réduire à la servitude. Elle s'arroge le droit d'en désigner les membres, au lieu et place du pouvoir royal. Maintenant, c'est dans son sein que se développe la guerre. La bourgeoisie s'est scindée en deux factions : les *bonnets* et les *chapeaux*, qui se livrent à une lutte acharnée.

Un souverain se rencontre assez courageux pour tenter de ramener à la paix de pareilles furies. Gustave III conçoit le projet de rétablir l'égalité entre les pouvoirs de la bourgeoisie et ceux de la noblesse. Au milieu d'un bal, de la lumière, de la musique, des fleurs, un poignard meurtrier, armé par la haute aristocratie, vient lui montrer à quoi on s'expose en touchant aux privilèges d'une caste sanguinaire.

Il est tombé, mais, une œuvre utile lui survivra. Des règles fixes présideront à la convocation des Etats. La durée de leurs sessions et les sujets soumis à leurs délibérations n'auront plus rien d'arbitraire.

Bernadotte, lorsqu'il montera sur le trône, se déclarera satisfait de l'organisation de la diète dans son royaume par donation. C'est certes une lourde machine, à laquelle il est aussi difficile d'accomplir des réformes utiles qu'il le serait d'avancer à un char traîné par quatre chevaux attelés en roses des vents. Mais, de réformes, le vieux républicain transformé en monarque autocrate ne s'en soucie plus guère. Blotti au fond de sa chambre, il ne demande qu'à gouverner tranquillement un pays dont le climat le glace et pour les frimas duquel il n'était point né

« C'est un système très profitable à la couronne, a-t-il écrit au sujet de l'organisation de la diète. La marche lente et compliquée des opérations offre mille combinaisons diverses dont on profite aisément. Les prêtres sont toujours avec le gouvernement, les paysans ne font guère que ce qu'on leur conseille. On peut obtenir beaucoup des bourgeois en les caressant. De la sorte on paralyse l'opposition la plus redoutable : celle des nobles qui, au reste, ne sont pas difficiles à gagner. Seulement il en coûte ! »

Oscar Ier, fils et successeur de Bernadotte, avait un caractère diamétralement opposé à celui de son père,

Suédois avant tout, il aima à se bercer de beaux rêves. Il écrivit un ouvrage sur: *Les peines et les établissements pénitentiaires*, dont les pages vigoureusement pensées éclairent les recoins de son âme royale. Ses luttes contre les ravages de l'eau-de-vie ont porté des fruits bienfaisants. Il est juste de rendre hommage à l'impulsion qu'il imprima aux grandes tranformations industrielles et économiques, accomplies, dans son pays, durant son règne.

Dans son empressement d'agir, une chose avait le don de l'agacer entre toutes : le stérile cérémonial dans lequel se consumait le temps précieux des réunions de la diète.

Il faut avouer que les amis de la solennité et de la pompe avaient de quoi être satisfaits. Périodiquement, on assistait à Stockolm à un véritable grand opéra, dont nous croyons utile d'esquisser la mise en scène.

Là où la division des pouvoirs a mis en présence des corps représentant les intérêts les plus opposés, une persistante aristocratie et des classes impatientes, on a conçu deux manières d'en assurer l'entente. Tantôt on a entouré d'une grandeur majestueuse et imposante les actes des uns, pour inspirer aux autres un sentiment résigné de leur petitesse. C'est le système des chambres hautes héréditaires. Tantôt, au lieu d'humilier les représentants du peuple inférieur, on les a entortillés, durant l'exercice de leur mandat, dans un réseau d'honneurs, de vanités formalistes afin de leur inspirer, au bon moment, l'illusion d'une ambition satisfaite.

La Suède avait recours à ce dernier procédé.

Lorsque la diète allait s'ouvrir, un cortège fastueux parcourait la capitale. On l'entendait s'annoncer de loin par l'appel cuivré des trompettes et des cymbales. Soudain, c'était au détour de quelque rue une appa-

ration incomparable. De toutes les poitrines s'exhalait un cri d'admiration prolongé à l'adresse des hérauts du royaume qui ouvraient la marche en costume de gala. Puis, sous les armes défilaient les gardes du corps. Devant cette fête si à lui comment le peuple aurait-il pu douter un instant, que tout ce qui allait être décidé ne le serait pas pour son plus grand bien ?

Le premier acte de la féerie est terminé. Le second se passera sous le dôme de la cathédrale. La sobriété du culte luthérien consent en cette occasion à des pompes inusitées. Les représentants des quatre ordres sont là, demandant au Tout-Puissant de les inspirer dans leurs résolutions.

Nous voilà dans une salle immense. Au fond se dresse le trône. Sous son dais, le roi est assis, revêtu de tous les attributs de la puissance royale. Devant la couronne, le sceptre et l'hermine, les membres de la diète sont silencieux. Ils regardent, dans une immobile curiosité, les grands dignitaires, les princes, la profusion des gens de cours, venus se grouper autour du souverain. Le roi prend lentement la parole. Il expose ses idées sur les événements. Son langage sent le commandement plus que la persuasion.

Tout semble fini. La diète va-t-elle commencer ses travaux ?

Elle est loin de pouvoir y songer encore. Le maréchal de la noblesse s'avance. Il exprime au roi les sentiments respectueux des siens. Puis, à leur tour, les orateurs des trois autres ordres lui offrent un compliment analogue.

Il faut que le roi réponde. Il le fait avec un scrupule extrême, ne s'adresse pas à tous à la fois, pour chacun des quatre ordres reprend séparément la parole,

Est-ce tout enfin ? Pas même encore. Les ordres se sont réunis à part, mais, ils ont autre chose à faire que

de traiter les affaires. On choisit dans chacun des délégués. On rédige un message qu'ils seront chargés de porter aux trois autres, pour leur souhaiter la bienvenue, les assurer du dévouement d'hommes qui le plus souvent les détestent.

On va pouvoir aborder les grandes questions, penser à résoudre les problèmes les plus urgents de la vie politique.

Mais, à peine a-t-on eu le temps de les formuler qu'il faut déjà songer à se dissoudre. La durée de la session est courte et la clôture de la diète pour être régulière exige que l'on repasse successivement par la plupart des phases du long cérémonial que nous avons indiqué. Il faudra retourner à la cathédrale, et la foule entendra de nouveau, sous le ciel bas des pays scandinaves, se répercuter et s'éteindre les éclats des trompettes et des cimbales.

La diète de Suède n'est plus, mais, telle qu'elle a existé durant ce siècle, elle doit retenir notre attention, parce qu'elle répond à une conception très particulière de la division du pouvoir législatif. On ne sait jamais quel peut être l'avenir d'une idée lorsque l'on parvient à la dégager des erreurs qui l'ont fait sombrer un moment.

Chacun des quatre ordres constituaient une véritable chambre.

Des comités *(utskott)* ou le mélange des représentants, était permis, jouaient, entre elles, un rôle conciliateur.

Il fallait, pour l'admission d'une résolution touchant l'impôt ou les privilèges de l'un des ordres, leur consentement à tous les quatre. En dehors de ces cas, il suffisait du vote de trois d'entre eux.

Y avait-il partage ? Le dernier mot appartenait au roi.

L'ordre de la noblesse formait le type le plus complet d'une chambre héréditaire. Ici, nous ne trouvons point de pairs spirituels, le clergé ayant son assemblée à part, des circonstances inéluctables n'ont point obligé de confier à quelques-uns, électivement, le droit de naissance des autres. Tout chef de famille a son entrée de droit. Ce droit est tellement énergique qu'il est permis à celui en qui il réside d'en investir qui il entend, et de se faire suppléer par un mandataire.

Est-ce là une faculté que nous devons regretter de n'avoir pas rencontrée dans tant de chambres héréditaires, où leurs membres ne viennent plus ? Peut-être. Toujours révocable, le mandataire est obligé d'agir avec une attention plus grande que celle de son mandant lui-même. On obtient la représentation intégrale de la classe que l'on prétend entendre.

Nous parlons de ce qui aurait pu être et non de ce qui était en réalité. Sous le règne d'Oscar I[er], sur 2.400 familles nobles, en temps ordinaire, il n'en venait guère plus de 400 à la diète .

Le clergé n'était représenté que par soixante membres. Les uns sont convoqués en vertu de leur titre comme les onze évêques du royaume, le premier pasteur de Stockholm et l'archevêque d'Upsal. Le reste est élu par les diocèses d'une manière très variable. Détail caractéristique, les députés des professeurs des deux universités, et de l'Académie des sciences bien que laïques, siègent avec le clergé. On peut juger par là des rapports étroits qui existent, en Suède, entre l'enseignement et l'Eglise.

La bourgeoisie possède 97 représentants, ce qui est peu, si l'on songe que ses membres sont, pour les deux sexes, environ 70.000. La force de leur représentation n'y perd rien étant donnée la manière de voter des ordres. La bourgeoisie ne comprenait avant 1830 que

des marchands, des propriétaires de mines, des fabricants, des magistrats municipaux. Depuis, en ont fait partie aussi les maîtres de forges. Pour siéger à la diète la condition la plus importante est la possession, depuis trois ans, du *titre de bourgeois* dans la ville où on se présente.

Le paysan suédois ressemble à celui du Danemark. Comme lui il est propriétaire. Il faut même qu'il le soit pour faire partie du quatrième ordre.

Malgré cette condition rigoureuse, cet ordre comprend 2.250.000 membres ! Chaque année il grossit en nombre, la propriété de plus d'un million de rixdalers banco échappant à la noblesse pour passer aux cultivateurs.

Dans cet ordre, comme dans les précédents, sauf la noblesse, on entre à la diète par l'élection. Le système varie et il nous faudrait remuer trop de cendres pour entrer dans ses détails. Nous ne voulons retenir qu'un trait édifiant : le vote n'est pas seulement un droit, c'est une obligation. La corporation qui a négligé de se rendre aux urnes doit une indemnité égale au traitement d'un de ses députés pendant une session. Cette indemnité, non seulement le député la perd s'il n'exécute pas religieusement son mandat, mais, sa faute l'expose encore à verser dans la caisse de son ordre une amende équivalente.

Elle est rarement exigée des paysans suédois. A leur 150 députés, la politique tient trop à cœur. Intelligents, instruits, ils ne rappellent nullement le portrait de la Bruyère. Si c'est toujours de leur sein que partent les aspirations vers un ordre de choses inconnu, en eux se trouve aussi une force pondératrice, puisqu'ils détiennent une partie importante de la propriété foncière.

Une chambre à chaque collectivité d'intérêts similaires,

telle est l'idée très nette, très précise, de la division du pouvoir législatif que l'on se fait à la diète de Suède. La fortune n'est pas prise en considération. On remonte à sa source même, ce qui est plus philosophique, on envisage la profession qui sert à la gagner, l'état social qui la suppose, conception, qui ne crée pas entre des assemblées nouvelles des intérêts nouveaux, se contente de grouper légalement ceux qui existent. Les intérêts qu'elle jette en conflits sont moins ceux de grands corps politiques, vivant d'une existence propre, oublieux de l'unité, que la résultante de ceux des hommes qui les composent. Chacune trouve pour la contrebalancer, la somme des autres collectivités de l'Etat.

Mais, qui ne voit que pour qu'un pareil système soit possible, il faut, entre les individus, des différences peu nombreuses, bien tranchées, l'activité humaine se mouvant d'une manière primitive et rudimentaire ? Que les intérêts et les professions se multiplient, chacun aura le droit de s'unir à ses proches pour former une chambre nouvelle. Comment la division du travail politique arrivera-t-elle à suivre la division du travail économique? A donner un conseil à chacune des hachures mouvantes et infinies de sa fiévreuse compagne ? L'assemblée des Magnats ne pouvait faire de la besogne sérieuse à cause du grand nombre de ses membres. Ici nous aurons un parlement réduit à l'inaction par la quantité de ses chambres. Elles décroîtront en importance à mesure qu'elles augmenteront numériquement. Bientôt on ne les considèrera plus que comme des conseils généraux professionnels. On réclamera un parlement tangible et concentré.

Pourra-t-on satisfaire à cette aspiration, en mettant, dans chaque assemblée, plusieurs collectivités au lieu

d'une? En prenant pour base des genres étendus, comprenant un grand nombre d'espèces? Ce serait donner trop de prise à l'arbitraire. Si consciencieusement que soit entreprise une pareille organisation, bien plus à sa faveur qu'avec la représentation des collectivités simples, les intérêts représentés parviendraient à écarter de toute représentation les intérêts plus jeunes, conserveraient une action abusive, dans le vote de la loi, alors, qu'en réalité, ils ne correspondraient peut-être plus à rien.

Avec ses quatre ordres traditionnels, la Suède commençait à s'apercevoir de ces inconvénients. De la diète se trouvaient exclues les parties du pays les plus vivantes et les plus modernes. De grands industriels sans noblesse ni bourgeoisie, l'avocat, le savant, l'artiste, n'en étaient ni électeurs ni éligibles.

Le roi Oscar voulut amender tout celà. Il se heurta contre l'hostilité des deux ordres supérieurs : la noblesse qui avait abandonné toutes les branches de l'activité pour se jeter sur les emplois de cour et les grades de l'armée, le clergé qui comprenait fort bien que sa part à venir ne pourrait jamais être aussi belle que la présente.

Son fils Charles XV, à qui était réservée la gloire d'établir un gouvernement moderne en Suède, tenta en 1862, un premier essai. Il n'eut d'autre résultat que de lui faire comprendre les difficultés de la tâche assumée. Alors il changea de méthode. Au lieu de créer des institutions nouvelles, d'y mettre des hommes incapables, à cause de leur inexpérience, de remplir le rôle que l'on demandait, il commença par réformer celle qu'il comptait conserver et qui pouvaient servir à l'éducation politique de citoyens jusque-là tenus en dehors des affaires. Il appela la plupart de ces parias d'un nouveau genre et leur ouvrit les assemblées communales.

Ces assemblées changent de caractère suivant l'importance de la ville à laquelle elles appartiennent. Ici on les appelle *stadsfullmaektige* et elles resssemblent à nos conseils municipaux, là *landstingen,* et elles se rapprochent plus exactement de nos conseils départementaux.

Pour que l'épreuve fût concluante, d'une part Charles XV en subordonna l'accès à un chiffre de fortune très bas, de l'autre les investit d'attributions civiles considérables.

Enfin le jour arriva où l'intelligent monarque jugea qu'il pouvait tirer parti de ses élèves, agrandir le champ de leurs services. Il créa deux chambres : le *Landthing* et le *Folsthing*, dont la réunion constitua le *Riksdag* ou Parlement national. Il introduisit, dans la seconde, les éléments turbulents dont l'attitude aurait échappé à ses investigations. Dans la première il plaça les hommes dont les capacités s'étaient développées au sein des assemblées communales. Ils avaient pu s'instruire d'autant plus complétement, qu'ignorant le haut emploi auquel ils étaient destinés, toutes préoccupations politiques leur étaient demeurées étrangères.

Voici comment se fait l'élection des sénateurs depuis 1866 : Le collège se compose des *lansdtingen* et des *stadsfullmaektige* des villes qui ne sont pas représentées dans les conseils provinciaux. Leur choix ne peut se porter que sur des hommes âgés de trente-cinq ans au moins, propriétaires pendant les trois dernières années avant l'élection d'un immeuble d'une valeur imposable de quatre-vingt mille rixdalers (111,000 fr.), ou qui ont payé et payent pendant la même période au trésor, des contributions calculées sur un revenu annuel de quatre mille rixdalers (5,500 fr.) de capital ou de travail. Pour la seconde chambre il suffit à

l'électeur ou à l'éligible de voter dans les affaires générales de la commune, d'être propriétaire ou possesseur par droit d'habitation d'un immeuble d'une valeur imposable de mille rixdalers (1,390 fr.), ou d'avoir affermé pour un temps supérieur à cinq ans un immeuble rural d'une valeur imposable d'au moins six mille rixdalers (8,300 fr.), ou de payer à l'Etat des contributions calculées sur un revenu annuel d'au moins huit cents rixdalers (1,100 fr.).

Pour être élu à l'une ou à l'autre chambre il faut être luthérien. On ne compte que 21,000 dissidents de cette doctrine sur 4,365,000 habitants.

Que l'on ne se méprenne pas à cette apparence, même, au point de vue religieux la réforme de 1866 a eu les plus libéraux résultats.

Avant cette date la pire des intolérances existait en Suède. Contre elle les efforts d'Oscar étaient demeurés vains. On voyait des familles entières exilées, à cause de leur foi, dépouillées de leurs biens à la suite de ruineux procès, en fin de compte chassées ignominieusement du royaume.

Charles XV entrebailla d'abord la porte à ceux qui voulaient sortir de l'Eglise officielle, mais, à peine dehors on trouvait presque toujours moyen de les ressaisir comme propagateurs d'hérésie, de les frapper de l'amende, de la prison, de l'exil.

Sous l'empire du système de 1866 les choses ne tardent pas à s'améliorer.

En 1869, le *Landthing* et le *Folsthing* effacent, d'un commun accord, l'exil du nombre des pénalités religieuses, et l'échelle de ces dernières est considérablement adoucie.

En 1870, quatre ans à peine après la création du *Riksdag*, les dissidents sont admis dans les deux chambres et aux emplois civils.

Il ne faudrait pourtant pas se figurer, à la vue de résultats si heureux, que l'œuvre de Charles XV n'ait pas rencontré de presque aussi sérieuses difficultés dans sa mise en train que dans son édification.

Ce n'est pas tout que de créer un sénat électif. S'il se trouve enlevé à une aristocratie trop faible pour les résistances constitutionnelles, mais puissante encore dans ses oppositions sourdes, ses jours seront menacés. Il demeurera aussi débile vis-à-vis des menées souterraines de cette aristocratie, qu'elle le deviendrait elle-même, si elle venait s'asseoir sur ses sièges en face de la nation. Les aristocraties sont des faits préexistants, que les constitutions ne font pas, que sous peine de se condamner à la mort elles doivent reconnaître.

En Belgique, en Danemark, il ne pouvait s'élever aucune complication de ce genre. Dans le premier de ces Etats, l'aristocratie d'argent a depuis longtemps pris le pas sur la noblesse, dans le second, leur dédoublement s'opère.

En Suède sous Charles XV, la situation était autre. La noblesse se souvenait encore de son omnipotence. Elle n'aurait pas hésité à plonger son poignard effilé, comme elle l'avait fait dans la poitrine de Gustave III, dans une institution dont on lui aurait infligé la honte de l'exclure. Appuyée par le clergé qui se trouvait dans une situation à peu près identique à la sienne elle n'aurait même pas jugé suffisant de pénétrer à la chambre haute par les voies communes.

D'autre part comment Charles XV aurait-il pu se résigner à lui accorder plus, lui qui lui faisait la guerre, continuant la politique de Bernadotte et d'Oscar I[er] ?

Le monarque feignit des concessions. A la noblesse et au clergé il garda une assemblée à part. Ceux-ci crurent tout conserver. Lui, savait que bien isolés de la four-

naise où allaient bouillonner les idées modernes, les questions brûlantes, ils ne dureraient qu'autant qu'elles le leur permettraient, ne pourraient s'en prendre à personne de leur faiblesse, ne possèderaient, comme moyen d'entraver l'organisation nouvelle, que ceux qu'elle voudrait leur abandonner. Charles XV connaissait trop l'ancienne diète pour craindre que sa provisoire survivance ne gênât le Riksdag en faisant trop de besogne.

Devant l'appas tendu, la noblesse finit par se laisser convaincre. Le 7 décembre 1865, après une discussion de 4 jours, dans laquelle 89 orateurs prirent la parole, elle reconnut la constitution nouvelle par 361 voix contre 294. Elle n'aurait peut-être pas été aussi heureuse des acclamations dont, pour la première fois, l'environna la foule en délire, si elle avait su que, sept ans plus tard, elle devrait se résigner à l'abandon du dernier de ses privilèges, le *forum privilegiatum* (1).

Quant au clergé il espérait que son assemblée continuerait à exister longtemps encore après la constitution de 1865 comme en Angleterre les *convocations* après la naissance du Parlement. A part le synode de 1874, lui aussi a été déçu. Sa mort a été celle de l'oubli.

L'œuvre de Charles XV, dont il faut attribuer une bonne part à ses ministres les barons de Geer, de Gripensted, et le comte Manderstrœm, lui a valu une extraordinaire popularité. Sous le chaume on colporte ses bons mots, on raconte sa vie. Et pourtant sa constitution est déjà vieille.

Pour savoir si les chambres ont une influence égale, dans un Etat, il existe un criterium certain. Les hommes de valeur aspirant à jouer un rôle politique, à vivre

(1) Droit de n'être jugé que par des tribunaux d'un ordre élevé.

avec leur époque, choisssent-ils indifféremment l'une des deux ? C'est qu'ils considèrent la première comme ayant assez de crédit pour leur conserver leur autorité. La quittent-ils pour briguer l'entrée de la chambre basse? La longue durée du mandat, la vanité ne suffisent-elles pas à les retenir ? On peut dire que la chambre haute n'est plus ce qu'elle devrait être pour fonctionner utilement. Or en Suède les hommes politiques les plus en vue abandonnent le Landthing pour le Folsthing. Peu de temps après l'établissement de la constitution nouvelle, le comte Eric Sparre délaissait son mandat de sénateur pour briguer celui de député.

Et pourtant la différence n'est pas grande entre les deux assemblées du Riksdag. Le cens existe pour l'une et pour l'autre, mais, le suffrage à deux degrés obligatoire pour le Landthing est facultatif pour le Folsthing. C'est une bizarrerie dont la Suède nous offre le spécimen unique. Lorsque les électeurs veulent que les élections se fassent au suffrage direct, ils manifestent leur intention. Le reste de la circonscription adhère-t-il ? Pendant cinq ans ils se trouvent liés par le mode réclamé.

Nous voulons admettre que ce droit d'option rende le Folsthing plus populaire. Il y a cependant un point par lequel le recrutement du Landthing est plus libéral. En Suède, le cens communal est beaucoup plus bas que celui pour la seconde chambre. Par là il est un certain nombre d'hommes qui votent pour le Sénat et, chose inouïe, n'influent en rien sur la composition de la seconde assemblée. Dans le but de supprimer cette anomalie il est fortement question d'abaisser le cens politique au niveau du communal.

C'est l'existence du cens dans les deux chambres qui nous empêchera de nous prononcer sur la politique économique extérieure de la Suède. Ses produits sont très

nombreux. Elle a besoin des autres Etats. Jusqu'en 1877, une sage liberté avait permis aux exportations en France d'augmenter de 80 °/₀ et aux importations de ce même pays de croître de 79 °/₀.

Depuis 1877 jusqu'en 1890 le Landthing et le Folsthing ont rivalisé de protectionnisme. En 1887 ce dernier trouvant que les produits agricoles se vendaient trop bas a voulu dénoncer tous les traités de commerce.

Le ministère a dû intervenir. C'est à grand peine qu'il a obtenu de l'assemblée qu'elle attendrait son renouvellement pour se prononcer.

Bien lui en a pris car la seconde chambre élue en 1890 n'a nullement partagé les opinions protectionnistes de sa devancière. Le Sénat y est demeuré attaché. De grands conflits peuvent naître. Il sera battu parce qu'en Suède de pareilles crises se dénouent en additionnant les majorités et les minorités des deux chambres.

Mais, de tout cela que peut-on conclure ? Rien, si l'on songe combien le libre-échange du Folsthing est de fraîche date. On ne saurait faire remonter aucune responsabilité à son fondateur Charles XV.

CHAPITRE X

Division du pouvoir législatif en Hollande.

Par son recrutement le Sénat de Hollande ressemble au Landthing suédois. Il importe pour comprendre leurs similitudes et leurs originalités, de songer combien il y a peu de rapports entre la situation de la Suède et celle de la Néerlande.

Tandis qu'ici une noblesse ombrageuse et despotique s'efforce de tout courber sous sa loi, dans les Pays-Bas, comme dans les républiques de Bâle, de Genève et de Francfort, une bourgeoisie opulente, éclairée, est parvenue à se débarrasser du régime féodal, et dirige les destinées de l'Etat. Son influence augmente durant les deux derniers siècles de la République, elle découle d'une cause intéressante : la prompte éclosion, au sein de l'Heptarchie néerlandaise, de l'esprit provincial.

A voir la Hollande si plate, avec ses interminables pâturages, treillagée de ses monotones canaux, pique-

tée de sa puérile coiffure de moulins à vent, on ne se douterait pas qu'entre les diverses parties de ce pays existent des différences profondes et séculaires.

Le régime féodal avait sa division territoriale, hiérarchique et exclusive. Partout où il s'est trouvé en présence de divisions d'une autre nature, la lutte devait naître. Là où ses dernières étaient les plus fortes il était condamné à disparaître. Plus les communes, la province réussissaient à conquérir de libertés et de privilèges, plus se trouvait activée la venue aux affaires de la classe qu'elle renfermait.

Un moment, durant l'invasion française, l'histoire des Pays-Bas fut oubliée. On chercha à appliquer les principes des vainqueurs. C'était pourtant seulement en s'appuyant sur sa situation propre que la Hollande pouvait prétendre à une durable émancipation constitutionnelle. Lorsque l'on commença à s'en rendre compte un antagonisme profond s'éleva, dans la républipue Batave entre ceux qui voulaient un retour à l'esprit provincial, et ceux qui entendaient conserver le système centralisateur de la France. Ces derniers disaient que, de même que chez nous on avait aboli la province pour créer le département, en Hollande, il fallait broyer les divisions du passé pour les remplacer par de nouvelles. En 1798 ils parvinrent à fractionner la République en huit départements, et lui imposèrent une constitution semblable à celle de l'an III. Les communes jadis si indépendantes furent lourdement écrasées par une imitation maladroite de notre loi de pluviôse.

Attribuée en 1806 à Louis Bonaparte, réunie deux ans plus tard à la France, la Hollande eut, après Ste-Hélène, un enthousiaste retour vers le passé.

Ses provinces allaient retrouver une certaine autonomie.

Lorsque le prince d'Orange débarqua sur les dunes de Scheveningue, il sembla à la nation entière qu'avec lui elle sortait des sombres tempêtes de la mer du Nord. Dans un moment de sincère élan elle se porta à sa rencontre et le reconnut pour roi sous le nom de Guillaume Ier. Le nouveau souverain avait l'esprit libéral, trop libéral peut-être, car, dans son désir d'accaparer le seul mérite de son libéralisme, il n'allait perdre aucune occasion de violer la Constitution afin qu'on ne pût attibuer qu'à lui seul le bien qu'il faisait. Liberté de fait dont le tempérament débonnaire des Hollandais s'est toujours contenté. Lorsqu'il avait ce qu'il voulait, ce peuple se demanda rarement si son bonheur découlait d'une manière rectiligne de ses institutions. Guillaume put lever des impôts non consentis. Elle le laissa faire. Les assemblées du royaume étaient censées les voter pour dix ans et elle n'était nullement appelée à en contrôler l'emploi. Peu lui importait. Cet emploi était équitable. Elle en était convaincue, et ne se trompait pas.

L'indépendance de la Belgique, en 1830, n'ébranla même pas l'autorité du souverain. Le chauvinisme hollandais s'était entêté à ne pas accorder à sa vassalle une administration particulière. Elle avait été pour lui plutôt un boulet qu'une source de prospérité. Aussi, en la circonstance, joua-t-il à qui perd gagne.

C'est alors, dans le calme des années qui suivirent, que l'on vit grandir l'influence d'un homme dont l'histoire se confond avec celle de la constitution actuelle de la Hollande.

Thorbecke appartenait à cette bourgeoisie ancienne qui constitue la moëlle même de son pays, et sur laquelle il devait plus tard asseoir son œuvre libérale. L'adolescent avait, avec une ardeur dévorante, parcouru les universités d'Allemagne. Gœttingue, Berlin, Iena,

Giessen, Munich, Heidelberg, furent étonnées de ses succès. L'homme revint modestement à Leyde professer le droit romain et la science administrative. Mais les devoirs de sa chaire ne l'empêchaient pas de regarder en philosophe les événements de son temps. Dans un premier ouvrage : l'*Essence et le caractère organique de l'histoire*, il s'efforça de transporter les faits de chaque jour dans le domaine fécond des causes. Bientôt son livre sur l'*Individu et l'Etat* vint agiter le plus important des problèmes qui puisse être posé dans un pays ni fédéral comme les Etats-Unis, ni unitaire comme la Belgique.

Ces études aiguisaient une faculté de raisonnement implacable. Il ne restait plus à leur auteur qu'à en tirer parti dans une œuvre propre à agir sur l'esprit du peuple. Ce fut en 1839 que parurent les *Notes sur la Constitution*, deux minces volumes, présentés sous un titre sans prétention, sans déclamation, sans périodes, mais, qui par cette sobriété même devaient porter droit chez les Hollandais à cause de leurs préférences pour la logique toute nue.

Le livre était de ceux qui révolutionnent les institutions les plus solidement établies. La responsabilité ministérielle devait en être la première conséquence.

Guillaume Ier comprit que l'heure avait tinté pour la Hollande d'accomplir des changements solennels. Il aima mieux qu'on pût lui reprocher des faiblesses humaines que des défaillances politiques. Depuis quelque temps il avait conçu un violent amour pour une catholique belge : la comtesse d'Oultremont. Il déclara ne plus pouvoir résister et abdiqua.

Guillaume II monta donc sur le trône (1840) durant une passe critique.

Thorbecke était parvenu à se faire élire aux Etats-Généraux. Au sein de cette assemblée il n'avait trouvé

que des satisfaits, ayant tout à craindre de ses tentatives réformatrices. Un instant même il perdit pied. Ils parvinrent à l'exclure.

Son principal ennemi dans le pays était le poète Bilderdyk, qui avait réussi à charmer bien des esprits par l'éclat de son imagination. On les appellait le parti Grœn. Ils prêchaient l'abdication de la raison, la prédominence du cœur. Leur romantisme gouvernemental exaltait les institutions du Moyen-âge.

Le Parlement où Thorbecke combattait avait été organisé en 1814. Il se composait de deux assemblées, mais , comme encore aujourd'hui dans plusieurs Etats d'Allemagne, elles formaient plutôt deux chambres hautes qu'une représentation nationale complète. A côté d'un Sénat composé de cinquante membres nommés à vie par le roi, parmi les *notables*, il y avait les Etats-Généraux. Ces Etats étaient élus par d'autres : les Etats provinciaux. Dire comment ces derniers étaient composés embarrasserait fort les hollandais eux-mêmes. Le mode de leur élection variait avec les villes et les provinces. D'ailleurs cette élection était rare, une fois choisis les membres des Etats provinciaux trouvaient le moyen de n'en plus sortir.

Thorbecke vit l'avantage qu'il y aurait à tirer du système des Etats généraux, le jour où il serait parvenu à introduire dans l'organisation de la Hollande une assemblée vraiment nationale. Supprimer le Sénat nommé, le remplacer par les Etats généraux, en leur conservant une énergie alimentée par l'esprit provincial, réorganiser les Etats électeurs en légalisant leur permanence par le renouvellement partiel afin de détacher plus complètement leurs mandataires de leurs éphémères préoccupations, enfin créer une seconde chambre animée d'inspirations démocratiques pour remplacer l'autre conseil monté en grade,

étaient des idées déjà arrêtées dans le cerveau de l'homme d'Etat hollandais, lorsqu'on entendit à La Haye le bruit lointain de la révolution de 1848.

Il eut raison des dernières hésitations de Guillaume II. Un comité de révision fut réuni sous la présidence de l'ancien professeur de Leyde.

Sur un premier point on tomba d'accord.

Lorsque, dans un pays unitaire, existent des divisions aussi accentuées que les provinces de Hollande, la nécessité s'impose d'avoir un Sénat basé sur les mêmes principes que ceux des pays fédéraux.

De là une différence importante entre la chambre haute néerlandaise de 1848 et le Landthing de Charles XV. Tandis que dans cette dernière les conseils purement communaux, les *stadsfulmaektige* interviennent dans certaines villes, ici, la pondération exige plus d'équivalence entre les corps électeurs. La division par provinces est trop tranchée pour, dans l'organisation des conseils locaux, pouvoir s'embrouiller avec celle par ville. La commune n'aura pas à intervenir.

La chambre haute de Thorbecke se composera de trente-neuf membres, élus en nombre égal par chacune des onze assemblées des provinces, sur une liste limitative d'éligibles. Cette liste comprend les plus imposés. Elle est dressée partout de manière à obtenir un éligible pour trois mille âmes. Ce système tout en amenant au Sénat les hommes les plus importants par leur fortune, ne risquera jamais de rendre le pays hollandais perplexe dans le choix de ses candidats.

Mais, que représentent ces assemblées provinciales auxquelles incombe une si grosse mission ?

Leurs attributions sont de deux sortes :

Elles embrassent tout ce qui concerne l'administration de la province, les questions de dessèchement, d'endiguement, d'une importance extrême en Hollande,

Elles veillent, dans leur ressort, à l'exécution des lois générales du royaume.

On voit combien leur rôle est étendu. Elles sont moins que les législatures américaines, plus que nos conseils généraux.

Pour prendre part à leur élection il suffit de payer un cens variable, selon les localités, entre 160 et 10 florins. Or ces électeurs qu'a fixés la *loi provinciale* du 6 juillet 1850 sont précisément les mêmes que ceux qui élisent directement les députés à la seconde chambre.

Nous avons reconnu la valeur du principe posé en 1831, en Belgique, par M. Jottrand. Une chambre haute doit être élue par les mêmes électeurs que la seconde assemblée, mais, il faut aussi que l'une et l'autre le soient au même degré. Sans cela l'idée de bienfaisante deviendra néfaste. Lorsque le collège unique aura à nommer directement la chambre basse et indirectement le Sénat en composant les conseils chargés de l'élire, l'envahissement par la politique de l'administration se trouvera encore considérablement accru. Préoccupés par les questions législatives les collèges en seront encore tout pénétrés, tout échauffés lorsqu'il s'agira de recruter les assemblées provinciales. Le souvenir des luttes d'hier demeurera présent dans leur esprit pour leur rappeler, au cas où ils seraient tentés de l'oublier, sous la force des intérêts locaux, que, de leur choix actuel, dépendent les élections sénatoriales de l'avenir.

Des corps électoraux différents seront composés d'un grand nombre d'hommes communs, mais, ils ne constitueront plus l'exacte reproduction l'un de l'autre. Au point de vue de leur pensée, c'est beaucoup. La mémoire toujours déroutée par le changement si léger qu'il soit de leur configuration ne pourra conserver qu'un écho affaibli des discussions récentes.

Les assemblées provinciales, nommées par des col-

lèges même plus étendus que ceux de la seconde chambre auraient été moins exposés aux incursions de la politique. Les électeurs spécialement appelés pour leur recrutement n'auraient pas été influencés par des prédispositions inévitables.

L'inconvénient est moins grave pourtant en Hollande qu'il l'aurait été partout ailleurs. Une série de dispositions destinées à assurer la continuité des assemblées provinciales établissent à la base du recrutement du Sénat comme un grillage propre à écarter les irritantes questions de la politique.

Les Etats provinciaux se renouvellent par moitié tous les trois ans, et le mandat de leurs membres en dure six. Non seulement ils ne peuvent, sous aucun prétexte, être suspendus ou dissous, mais, encore, lorsqu'ils se séparent bénévolement, ils doivent laisser des commissions appelées *Etats-députés*, institution fort ancienne.

Malgré ces précautions la chambre haute des Pays-Bas n'échappe pas à l'influence royale. Son recrutement électif ne l'en a point abritée.

L'ancien Sénat, nommé par la Couronne, a disparu, mais elle possède un précieux moyen d'action sur son successeur.

A sa tête, chacune des onze provinces possède un commissaire royal pour lui servir de gouverneur. Or ce gouverneur a droit de séance et, qui plus est, de vote à l'assemblée provinciale. Tenu, sous une étroite dépendance, par le souverain, il y est obligé de défendre ses vues. L'autorité de sa situation lui est un moyen de persuasion presque infaillible. Ne se trouve-t-il pas le seul homme , dans cette réunion , sans qui le budget de la province et ses ordonnances ne peuvent obtenir la sanction royale ?

La présence, dans les conseils électeurs des chambres hautes, de membres nommés par le roi, est de beaucoup

préférable, on ne saurait le nier, à la nomination directe des sénateurs par la Couronne. L'intervention de celle-ci devient indirecte. Elle n'opère pas seule et le peuple est moins tenté de voir dans la première assemblée un conseil de valets, parce qu'il ne sait pas au juste quelle a été à chaque élection la mesure de l'influence royale. Ses mandataires sont libres de s'y soustraire et il peut leur en enjoindre l'ordre.

Le mérite de Thorbecke a été celui des peintres de l'école hollandaise. Il a su observer. Il n'a cherché, dans sa Constitution, à voir qu'une chose: son pays et ses compatriotes tels qu'ils sont. Point de grandes envolées soulevant l'aridité des textes. Son Sénat n'a été qu'une étude d'après nature, mais, une étude magistrale à la manière de Pother. Le théoricien de l'*Individu et l'Etat*, même dans les innovations de son œuvre, n'a jamais essayé une seule fois de construire sans avoir vu.

La chambre haute hollandaise fut la première, en Europe, à inaugurer le système de l'élection par les assemblées locales, mais, la nature des divisions auxquelles ces assemblées correspondaient en rendait l'utilisation presque nécessaire.

En donnant à son Sénat le caractère décentralisateur, Thorbecke a servi beaucoup plus les intérêts de la dynastie à laquelle le peuple était attaché, que s'il avait cherché à l'appuyer sur une chambre haute héréditaire ou nommée dans un pays où la noblesse est sans force. Le vrai moyen de garantir une organisation quelconque n'est-il pas d'assurer la paix et la prospérité de la nation où elle commande?

A ce point de vue, la première chambre de 1848 a amplement rempli sa tâche. De tout projet, elle n'a jamais cessé d'élaguer ce qui risquerait de localiser en quelques centres la vie du périmètre néerlandais. Un ministre prétend-il trop serrer le frein de

la machine administrative ? Aussitôt elle y met ordre. Une ville du royaume veut-elle grandir, au détriment des autres? Sans hésiter, elle ramène ses ambitions à une équitable mesure.

Un exemple fera comprendre la vigilance de cette assemblée et la nature de son intervention.

Amsterdam et Rotterdam sont deux grands ports rivaux. Des quais de la Meuse ou des golfes de l'Y, c'est à qui sillonera l'Océan des navires les plus chargés, les plus rapides, à qui créera les lignes de transport les moins coûteuses. Amsterdam est une cité ancienne, elle porte dans son sein la marque de son passé. Des palais monumentaux s'y élèvent, ses collections artistiques sont parmi les plus belles du monde. Rotterdam est beaucoup plus jeune. Elle n'a occupé son temps ni à construire des merveilles, ni à acheter des toiles de maîtres. Pressée d'arriver, elle a porté son attention fiévreuse à augmenter son outillage commercial. Le pont colossal sur lequel on y pénètre évoque devant l'esprit la vision lointaine du Broklein.

C'était en 1859, époque où la Hollande se préoccupait d'introduire chez elle la grande découverte des chemins de fer. Toujours plus avisée, Rotterdam avait provoqué l'élaboration d'un projet de voies ferrées qui convergeaient vers elle et devaient en faire la seule porte maritime du royaume.

Asterdam sentit le coup. Rotterdam victorieuse, c'était, chez elle, le silence et la ruine. Elle ne tarderait pas à ressembler à ces lugubres villes mortes qui, non loin, baignent leur solitude dans les eaux du Zuiderzée.

Mais, on avait compté sans le Sénat. Lorsque fut venu son tour de parole, il prit résolument la défense de la vieille marchande de l'Amstel. Son énergie est cause de l'impartialité du réseau de voies ferrées qui se déploie aujourd'hui à travers la Hollande.

La valeur, en matière législative, d'une assemblée pouvant rendre à un pays de pareils services, n'a pas besoin d'être longuement démontrée.

Elle a facilité la transition dans les changements de fortune des partis, lorsque les libéraux de Thorbecke et les *anti-révolutionnaires* de M. Kuyper, tantôt secondés, tantôt combattus par les catholiques de Schaepman, le Windhorst des Pays-Bas, se sont mutuellement enlevé le pouvoir.

D'ailleurs, l'autorité du Sénat hollandais ne peut s'exercer que de la plus impérieuse manière. Il doit approuver ou rejeter en bloc les projets votés par la seconde chambre. Tout droit d'amendement lui est refusé. C'est ainsi qu'en 1863 il a repoussé l'abolition de la dîme votée par l'autre assemblée, non qu'il en combattît le principe, mais parce qu'il la jugeait inopportune. On s'inclina sans murmures.

Le Sénat est l'assemblée des Etats qui défend plus particulièrement les idées d'épargne. Il s'est résigné à 3 voix de majorité seulement, en 1867, à la construction du *Hollands-Diep,* magnifique pont métallique, sur lequel la ligne d'Anvers à Dordrecht traverse un bras de mer de 2,536 mètres de large. Il aurait voulu que les trains entiers fussent embarqués sur des bacs comme pour le Rhin, entre Utrech et Clèves. La seconde chambre vota au contraire la dépense par 54 voix contre 14.

En matière économique, le Sénat a refusé d'accepter le remplacement de la perception des *droits spécifiques* par celle *ad valorem* proposée en 1859 par l'autre assemblée. Ce n'était évidemment pas l'intérêt populaire. Les droits spécifiques sont plus défavorables à la masse parce que, sous leur régime, les charges pèsent davantage sur les objets de nécessité première. Peut-on faire un crime à la première chambre des Etats de sa dé-

cision ? Non, à coup sûr, si l'on songe que l'Angleterre est jusqu'ici le seul pays qui ait eu le courage de remplacer la perception spécifique par la perception *ad valorem*.

Bien que censitaires, les deux assemblées se sont livrées, avec une noble émulation, à l'étude des questions sociales. Elles ont voté le 19 janvier 1890, une vaste enquête sur les conditions du travail, désireuses de savoir par où la législation devait améliorer le sort des classes ouvrières. Il est vrai que le parti socialiste est déjà très puissant dans les villes, bien que son seul représentant aux Etats-Généraux M. Domela-Nieuwenhuis ne soit parvenu à faire entendre sa voix retentissante, à la seconde chambre, que grâce à un scrutin de ballotage.

Tels sont un certain nombre des votes les plus caractéristiques du Sénat des Pays-Bas. A tout prendre, en élargissant sa base électorale, le recrutement par les assemblées locales serait un système utile si partout comme dans ce pays s'était développé l'esprit provincial. Malheureusement, la Hollande est une exception et il a fallu chercher d'autres bases.

CHAPITRE XI

Utilisation de la seconde chambre comme collège sénatorial. — Le Storthing norwégien. — Islande.

A défaut du corps électoral tout préparé des assemblées locales, ne peut-on en trouver un en s'adressant à la seconde chambre ?

Plusieurs systèmes sont possibles.

Une fois la seconde chambre élue, on lui donnera pour mission de constituer la première, en choisissant dans le pays les hommes qu'elle en jugera les plus dignes.

Un pareil sénat ne tarderait pas à devenir la réunion des électeurs influents de l'autre assemblée.

On a beaucoup médit de l'électeur influent. Il rend pourtant des services. L'opinion s'accentue autour de lui, comme le dépôt se forme sur la pierre plongée dans l'onde. Il aurait, dans le cas présent, une vigoureuse action sur la seconde chambre, mais, cette action ne serait sûrement pas pondératrice.

D'ailleurs, ce qui fait l'électeur influent, c'est sa vie au cœur même de la masse. Eloigné d'elle, il cesserait

bientôt d'être quelque chose. Il ne tarderait pas à perdre de vue les volontés du peuple, dont il est à la fois le rayon et le reflet.

Un autre procédé se présente : Donner à la seconde chambre le droit de choisir dans son sein un certain nombre de ses membres et de les en détacher pour constituer la première.

Il a été adopté en Norwège, le 16 mai 1814, par l'assemblée d'Eisvold.

Le 14 de la même année, un coup fatal avait été porté à l'union de Calmar par le traité de Kiel, consacrant la séparation de cet Etat et du Danemark. L'union personnelle avec la Suède, aujourd'hui si menacée, prenait naissance. Il fallait de grands corps politiques à la Norwège indépendante.

Une seule assemblée, le *Storthing*, devait être élue d'abord. A chaque session, elle désignerait une partie de ses membres pour former le Sénat (*Lagthing*), tandis que les députés restant formeraient la chambre basse ou *Odelsthing*.

On pouvait espérer obtenir ainsi les avantages d'une double délibération. Deux assemblées d'hommes, se réunissant à part, ne tardent pas, bien que leur origine soit commune, à s'impreigner d'un esprit différent. Il est bon de noter toutefois, que le texte de la Constitution de 1814 appelle, non sans intention, le Lagthing : *Une section du Storthing* et que leur séparation n'a lieu qu'en matière purement législative. Se revoyant pour traiter ensemble un certain nombre de questions, ils sont souvent remis à l'unisson des idées et des influences.

Ceci ne serait rien. Le grand vice du système de désemboitement usité en Norwège, c'est que l'on obtient une seconde chambre là où l'on voulait un sénat. Certains parlements bien qu'ayant deux assemblées,

n'ont pas de chambre basse. Ici c'est l'inverse, bien qu'ayant deux chambres le Storthing n'a pas de sénat.

Comment, choisis intégralement au début de chaque session, les membres du Lagthing pourraient-ils échapper aux passions bruyantes et éphémères des députés de l'Odelsting ? Ne pas se souvenir des mêmes vicissitudes électorales que les collègues dont ils viennent de se séparer ?

Si le titre de membre du Lagthing doit être considéré comme un honneur ce seront les énergumènes, les agitateurs du Storthing, ceux-là même à l'influence desquels il serait urgent d'opposer un instrument pondérateur qui entreront à l'assemblée pondératrice. Plus assagie par leur départ la seconde chambre pourra-t-elle, dans une sorte de chassé-croisé, remplir, en fait, le rôle d'un sénat ? Mais, où y sont la plus longue durée du mandat ? Le renouvellement partiel ? La garantie d'âge ? Tous modes de différentiation dont nous avons reconnu l'utilité.

Les membres de l'Odelsthing demeureront dépendants, ayant eu l'humiliation de n'avoir pas réussi à se faire élire au Lagthing. Bien qu'absents leurs collègues, plus heureux, continueront, du fond de leur assemblée, à conduire leurs travaux, tantôt donnant des ordres, tantôt, pour assurer leur situation à la session suivante, faisant eux-mêmes preuve d'une complète docilité. Ces inconvénients seraient évités en demandant au sort les membres du Storthing appelés à constituer le Lagthing.

Tel qu'il est le Parlement norwégien a la plupart des défauts d'une assemblée unique, son omnipotence, son despotisme, sa méconnaissance de toutes espèces de bornes.

L'entière histoire de la Constitution de 1814 le prouve.

Pauvre pays que la Norwège ! Situé à l'extrêmité d'un continent dont l'activité manufacturière se développe chaque jour, ses seules ressources sont demeurées des pêcheries et des exploitations agricoles !

C'était bien pis encore en 1814, lors de l'assemblée d'Eisvold. Le travail était partout dénué et misérable.

Les partis ne pouvaient se former que d'une seule manière. La soif du progrès, de réformes, devait être représentée par les gouvernés, l'autorité, par tous ceux qui, à un titre quelconque, étaient parvenus à accaparer la puissance publique.

Les gouvernés sont une masse homogène. Sous le nom de *Gaardbruger,* nous retrouvons ici le petit paysan propriétaire du Danemark et de la Suède. L'identité du type s'explique par la longue communauté politique des trois royaumes. Toujours turbulent, difficile à satisfaire, il est d'autant plus le maître que comme sur les bords du Sund, il ne rencontre plus, pour lui être opposées, de villes ayant réussi à naître. Sur les côtes de la Baltique, comme dans la haute-Hollande, les villes ne réussissent qu'à mourir.

Pas, ou à peu près pas de noblesse.

En 1821, on appela les familles qui se prétendaient d'une origine plus élevée, à produire leurs titres. Seize seulement se présentèrent. Sur le nombre, il fut établi que les prétentions de deux n'étaient pas fondées.

Seuls, certains hommes émergeant au-dessus des autres, ont acquis, dans leur situation, une expérience plus étendue, dans leurs loisirs, une instruction moins primitive, ce sont les fonctionnaires.

L'inimitié de ces fonctionnaires et des *gaardbruger* est violente. La classe agricole a été longtemps livrée à des vexations de toutes sortes. Aujourd'hui encore ou l'administration n'appartient qu'à de purs norwégiens, elle continue à recueillir les haines amassées,

contre elle, par les agents étrangers, de l'union de Calmar.

Pourtant, jusqu'en 1833, le parti des fonctionnaires est maître de la majorité au Storthing. Le gouvernement lui appartient. Ses adversaires ignorent leur force.

Mais, des élections ont lieu. Partout on s'est efforcé de renverser le député de la région, sans oser prétendre à un succès d'ensemble. Tout étonnés en arrivant à l'assemblée, les paysans s'aperçoivent qu'ils y sont le nombre. Pour tirer parti de cette facile victoire, il leur faut un chef. Ils regardent au milieu d'eux puis décernent le commandement à Ole Gabriel Ueland.

Le passé de cet homme montre bien la pâte du parti qui vient d'arriver au pouvoir. Ueland est un pauvre instituteur. Il appartient à une classe d'hommes qui accomplit en Norwège pour l'instruction ce que faisaient pour la justice les juges des premiers rois Normands. Il a promené une école au milieu d'un pays trop pauvre pour pouvoir l'établir nulle part, comme chez nous font les marchands d'élixirs. Sa popularité au Storthing a une humble cause. Beaucoup de ceux qui lui confient les destinées de leur aspiration se souviennent de l'avoir connu lorsqu'il traversait leur hameau.

Ces aspirations étaient d'ailleurs réduites à deux objets : payer moins et même pas d'impôts, anéantir l'engance aborée des fonctionnaires qui les avaient levés jusque-là. Que l'on n'attende pas des *gaardbruger* les réformes d'un libéralisme raisonné. Tout ce qui a été essayé en Norwège en ce genre fut l'œuvre de leurs ennemis. Ce sont ces derniers qui ont remanié le Code pénal dans un sens plus humain et plus efficace à la fois, qui ont proclamé le droit à toutes les religions de vivre, tout près de l'intolérante Suède, et afin de conformer

leurs actes à leurs doctrines ouvert aux juifs immémorialement proscrits les portes du pays.

Pour obtenir tout cela il ne fallut rien moins que la présence, parmi eux, d'un homme de grand cœur et de haut caractère : Schweigaard. Chacune de ses idées n'a abouti qu'après avoir rencontré une opposition désespérée chez les *gaardbruger*. Ceux-ci ne comprennent le progrès que lorsqu'il touche de près, et avec évidence à leur intérêt matériel. Leur esprit étroit se méfie de tout ce qu'ils ignorent. Ce qui parle à leur instinct se sont des propositions comme celle du partage des terres. Ils sont socialistes jusqu'à la moelle et un des leurs M. Jaabæk a bien défini leur programme le jour où il a déclaré qu'ils en voulaient à tous ceux « qui savent le latin. »

Entre le pays qui envoyait au Storthing une majorité de paysans et le gouvernement qui continuait à s'appuyer sur le parti des fonctionnaires, un choc violent était inévitable. Il eut lieu en 1869.

Les ministres établis par la Constitution de 1814 formaient un conseil séparé du Parlement. Ils ne pouvaient paraître ni dans l'une ni dans l'autre des deux assemblées, et devaient toujours avoir été choisis en dehors de leurs membres. Peut-être l'intention première fut-elle d'affranchir le cabinet en proportion des liens que l'on imposait à la première Section du Storthing.

Appelée *conseil d'Etat*, la réunion des ministres n'avait jamais cessé de provoquer les appréhensions des fonctionnaires. La droite où ils siégeaient se demandait si elle n'était pas condamnée par son organisation, à entrer en lutte avec le Storthing, faute de moyens d'explications, comme on voit les sourds se disputer même lorsqu'ils sont d'accord.

Plusieurs fois elle avait demandé que le droit fut

reconnu aux membres du conseil d'Etat de discourir et de siéger dans les chambres.

Les *gaardbruger* ne virent pas dans cette propositions un acheminement vers le régime parlementaire. Le Storthing était à eux. Ils crurent que le gouvernement ne demandait à y entrer que pour les traquer dans leur domaine. Ils repoussèrent la demande répétée des fonctionnaires.

Parmi eux cependant siégeait, depuis 1851, un homme qui déplorait intérieurement leur avis. M. Sverdrup sentait que pour que des ministres puissent commander à un parlement, il faut qu'ils aient été pris parmi ses hommes les plus influents. Donner aux membres du Conseil d'Etat l'accès du Storthing réclamé par la droite, c'était, bien loin d'augmenter leur action, les jeter vivants aux murènes. Ils ne pouvaient manquer d'être dévorés.

Sverdrup était un avisé. Tant qu'Ueland vécut il ne tentat pas d'efforts condamnés d'avance. Lui-même, avec tous ses amis de la gauche, repoussa les propositions des fonctionnaires.

Lorsqu'en 1869, le premier chef des paysans s'en alla dans la tombe, Sverdrup était désigné à ses amis par sa valeur d'homme d'Etat, comme le seul des membres du Storthing capable de recueillir une succession aussi lourde. Ce moment était celui qu'il attendait pour ouvrir les yeux de la gauche. Son premier acte fut pour reprendre en son nom la proposition que pendant longtemps elle avait si violemment combattue.

L'étonnement, la stupeur que ce mouvement provoqua à droite, ne sauraient être comparés qu'à ceux du parti libéral belge le jour où M. Bernaert déclara que les catholiques étaient prêts à procéder à la révision. Rien ne vous éclaire sur le profit que l'on est appelé à tirer d'une doctrine comme de la voir soutenir par ses ad-

versaires. M. Stang, le premier ministre, et le conseil tout entier perçurent comme dans un éclair les dangers d'une proposition dont ils avaient été les chauds partisans. Ils firent résolument volte-face.

Le Storthing comprenait par leur résistance le coup droit qu'il pouvait porter, en suivant l'avis de M. Sverdrup, au parti des fonctionnaires. En 1874, il vota une première fois la loi proposée. Il ne fut tenu aucun compte de sa décision. En 1877, nouveau vote, nouveau refus de le reconnaître. En 1880, enfin, troisième adoption de la réforme et toujours même refus de sanction.

Ces trois délibérations, on le voit, avaient été prises à trois ans de distance les unes des autres. Or, la durée de trois ans est précisément celle d'une législature norwégienne. Ce n'est pas sans intention qu'entre chaque dépôt de son amendement, le chef de la gauche avait laissé s'écouler ce temps précis. Le vote de 1880 à peine émis, il monta à la tribune. Il tenait à la main un article oublié du texte de 1814, déclarant que lorsqu'une loi aurait été admise par le Storthing, durant trois législatures consécutives, elle serait douée de la même force que celles ayant obtenu la sanction royale.

L'argument était sans valeur juridique. La disposition mise en avant ne vise que les délibérations ordinaires. Elle réserve tout ce qui a trait à l'ordre constitutionnel. Il était suffisant néanmoins pour produire impression venant d'un parti qui avait la faveur du nombre.

La situation devenait critique. M. Christian Selmer fut placé à la tête du conseil d'Etat, en remplacement de M. Stang auquel ses amis reprochaient un état de choses que nul n'aurait pu empêcher.

Le nouveau ministre tint à inaugurer ses fonctions par une démonstration de droits éclatante. Il appela les

professeurs les plus savants, les plus impartiaux de la faculté de Christiania pour leur demander leur avis. Tous donnèrent raison à la thèse qu'il allait soutenir.

Comme on le pense, le Storthing se soucia peu de l'opinion de ces doctes esprits. Le remplacement de M. Stang avait accru encore son irritation. En lui il n'avait vu pour les fonctionnaires qu'un ministre de défense. Il comprenait que M. Selmer allait chercher à reconquérir le terrain perdu dans les surprises de l'offensive. Pour toute réponse à la consultation de Christiania l'Odelthing vota la mise en accusation du Conseil d'Etat.

C'est en effet en Norwège la première section du Storthing qui engage les procès politiques. Puis, les membres du Lagthing se réunissent à ceux de la Cour Suprême pour constituer le Rigsret, tribunal mixte, devant lequel les accusés seront appelés à comparaître (1).

Ce mélange de magistrats de profession et d'homme politique est à même, loyalement effectué, d'offrir certaines garanties aux accusés. C'est précisément ce que les amis de M. Sverdrup ne voulaient pas. A partir de ce moment, les vices de la division du pouvoir législatif au Storthing vont nous apparaître dans toute leur étendue.

Jusque-là on avait toujours, — il faut le dire à l'honneur des paysans, — donné à chaque parti, dans le Lagthing, un nombre de sièges correspondant à celui, qu'au Storthing, lui avaient conféré les électeurs. Les accusateurs firent traîner les préliminaires du procès jusqu'en 1883, pour pouvoir, contrairement au droit coutumier, ne mettre *à la première*

(1) Le Rigsret juge : 1° Les membres du Conseil d'Etat ; 2° De la Cour Suprême ; 3° Du Storthing. Il est présidé de droit par le président du Lagthing.

section que des hommes de gauche. Puis, ils supprimèrent un certain nombre de sièges à la Cour Suprême afin de diminuer au Rigsret la représentation du pur élément judiciaire.

Pour prendre patience, en attendant la condamnation de M. Selmer, le Storthing continuait à se servir du vieux moyen d'opposition inventé par Ueland, en refusant de voter les fonds nécessaires à la rétribution des fonctionnaires. Il décidait que dorénavant les administrateurs du pays ne pourraient être choisis que sur des listes présentées par les conseils locaux.

Une pareille loi ne pouvait être acceptée par M. Selmer. On lui fit un nouveau reproche d'en avoir provoqué le refus de sanction.

Son procès dépassa tout ce que l'imagination peut accumuler d'actes arbitraires. Comparaissant ensemble les accusés auraient bénéficié d'un nombre de récusations assez élevé. Malgré l'unité de l'affaire il fut décidé qu'on les jugerait un à un à la manière des Curiaces. La sentence rendue n'étonna personne. Depuis longtemps, indignés faute de pouvoir faire entendre la voix de la justice, les avocats avaient déserté la barre.

Le roi dût alors pourvoir à la formation d'un nouveau ministère. En guise de protestation il mit à sa tête tous les membres de l'ancien Conseil d'Etat qu'en droit, le verdict du Rigsret lui permettait d'y garder. Parmi les accusés tous en effet avaient été condamnés à des amendes variant entre 15,000 et 8,000 kroners, mais, trois n'avaient pu être destitués, n'ayant pas été mêlés par leurs attributions aux luttes de leur chef. Pour bien marquer son intention de marcher dans les voies du progrès le souverain comprit le libéral Schweigaard parmi les hommes qu'il leur adjoignit.

La gauche vit dans ce cabinet un nouveau défi. La crise redoublait. A vrai dire, on ne savait plus où on

allait. D'une part, les paysans refusaient de voter les crédits, comme auparavant, de l'autre, transformaient le Storthing en tribunal révolutionnaire. On y appelait les ministres. Le Parlement prenait le lieu et place du Rigsret après en avoir supprimé l'existence indépendante. On parlait déjà de condamner les ministres provocateurs à demeurer leur vie durant enfermés dans une forteresse......

Le roi essaya d'arrêter l'orage par un acte de clémence. Le poète Bjœrnson, dont le nom est célèbre en terre scandinave s'étant compromis par sa violence à soutenir la cause des *gaardbruger*, était cité en justice. On apprit que le souverain avait donné ordre de surseoir à toute poursuite.

Il est des moments où chaque avance à un parti puissant ne sert qu'à lui montrer sa force. Pour la Couronne il n'y avait qu'un moyen d'en finir : la soumission.

Le monarque se résigna à la faire complète, promit de sanctionner la loi introduisant les ministres au Storthing, accepta l'élection des fonctionnaires par les conseils locaux et appela M. Sverdrup à la tête du conseil des ministres.

En échange le trône obtenait une concession mesquine. Pour laisser indemne un prestige dont on avait fait jusque-là si peu de cas, la gauche victorieuse consentit à oublier ses votes d'opposition. Elle adopta deux nouveaux projets dont la lettre était différente, mais, dont le sens était le même que celui des deux lois longtemps combattues. Le roi eut alors l'air, en leur accordant sa sanction, de ne céder que de son propre mouvement.

Dorénavant les ministres entreront donc au Storthing.

Satisfait de ce succès le Parlement norwégien se décidera-t-il à un fonctionnement pacifique ? Ce qui se

passe aujourd'hui montre qu'il n'y est point disposé. Il continue à étendre son autorité, à vouloir anéantir tous les pouvoirs qui s'opposent à son gonflement. L'union avec la Suède a vécu, et la proclamation du gouvernement républicain sur les bords de la Baltique est chose dont personne ne s'étonnera.

La crise sera-t-elle terminée alors? Pas davantage. La Norwège demeurera le jouet de toutes les agitations tant qu'elle sera dirigée par un système de division du pouvoir législatif, qui la prive des garanties du dualisme, tout en lui masquant l'existence et les dangers de l'unité.

Mettons qu'en 1869 M. Stang ait accepté la proposition Sverdrup, ait fait le premier pas demandé vers la responsabilité ministérielle. Le Storthing n'aurait-il pas sûrement trouvé un autre moyen de satisfaire son absolutisme? Le parti des *gaardbruger* aurait eu pour lui les ministres, mais ce qui a été fait contre eux, ne l'aurait-il pas été avec eux?

Le Sthorthing fait l'effet de certaines boîtes où, en ouvrant, on en trouve d'autres. On ne peut songer à les séparer sans désassortir le jeu. Le Lagthing et l'Odelsthing devaient en vertu de leur organisation même ne jamais être éloignés sur le terrain de la pensée. Dans leur longue histoire de quatre-vingt-deux ans il serait impossible de citer un seul exemple de pondération véritable. Rarement nous avons eu à les appeler par leur nom, presque toujours il nous a suffi de désigner leur réunion, de dire : le Storthing.

Pourtant on ne saurait s'en prendre aux auteurs de la Constitution de 1814. Ils semblent avoir prévu tout ce qui est arrivé. On est étonné lorsque l'on compare la témérité du système adopté par l'assemblée d'Eisvold à la sagesse du projet d'où il est sorti.

Ce projet eut pour auteurs un norwégien et un danois Christan-Magnus Falsen et Jean Gunder Adler.

Dans leur idée, le Storthing n'était destiné à se réunir que tous les trois ans, pour laisser aux passions le temps de se calmer entre les sessions orageuses.

Le Lagthing devait bien être élu par lui, mais, d'une manière qui aurait peut-être changé le sort de la Norwège. En effet la *première section* devait être une *chambre permanente*. Au lieu d'être renouvelée intégralement au début des sessions, chaque fois, il n'en devait être élu qu'un tiers. Les majorités du Lagthing et de l'Odelsthing n'auraient plus dépendu l'une de l'autre.

Comment d'une conception si raisonnée en vint-on à celle dont nous connaissons les résultats ?

Par une transaction. C'est une transaction qui devait faire la faiblesse du Sénat de Christiania, comme c'est une transaction qui a été la cause de la grandeur de celui de Washington.

Le système d'une assemblée unique comptait à Eisvold des partisans nombreux. Sur le principe des deux chambres ils ne furent battus que par 2 voix de majorité. Mais, pour en venir là, il avait fallu le dénaturer de manière à attirer au dualisme un certain nombre des partisans de l'unité. Les théoriciens de la pondération avaient été à leurs adversaires en croyant les amener à eux. Ils leur accordèrent le renouvellement intégral, la restriction du dualisme aux questions de législation pure.

De ces compromissions l'idée de la réunion triennale était sortie indemne.

Pour n'avoir pas été rayée en 1814 cette salutaire garantie n'était pas néanmoins destinée à durer. Elle a été détruite en 1859. Les paysans ont à cette époque rendu annuelles les réunions du Storthing.

Jusqu'aux transformations du mode de suffrage en Norwège qui sont venues successivement anéantir le peu

de sécurité que l'on aurait pu attendre encore du dualisme ainsi que l'entendaient les constituants d'Eisvold !

Adler et Falsen conféraient l'élection des membres du Storthing à un collège peu étendu, distinguaient, comme en Danemark, les campagnes et les villes.

Dans les villes il suffisait d'exercer une industrie, dans les campagnes, il fallait être propriétaire d'un domaine valant à peu près 5,000 francs de notre monnaie.

Le comité chargé d'étudier le projet déclara qu'il ne pouvait accepter que le suffrage universel.

L'assemblée ne voulut mécontenter personne. Elle étendit le droit de vote dans les campagnes à tout propriétaire d'un immeuble reconnu au cadastre. Dans les villes elle refusa l'adjonction des capacitaires, mais, elle admit aux urnes tout bourgeois possesseur d'un domaine valant 300 rixdalers (800 francs).

Ce collège électoral ne pouvait envoyer au Storthing que des hommes assez tranquilles, assez attachés à l'organisation créée. On avait une assemblée pour ainsi dire unique, mais, on était en droit d'espérer que les périls en seraient diminués par la situation de ceux que l'on y envoyait.

En effet, dans les campagnes, d'où pouvait partir l'esprit perturbateur, le véritable *gaardbruger*, le turbulent petit paysan, frondeur et cupide, était tenu en dehors de la combinaison. Le cadastre norwégien en vigueur en 1814 était dressé de telle sorte que l'on n'y voyait figurer que les plus importants propriétaires.

Aussi une des premières lois proposées par Sverdrup lorsqu'il arriva au pouvoir fut-elle pour accorder la souveraineté à un plus grand nombre de cultivateurs. Le chiffre des citoyens ayant le droit de suffrage a doublé. On a vu parvenir au Storthing les ouvriers des villes. Si leur arrivée peut inquiéter, en ce qui concerne

le fonctionnement du dualisme norwégien, elle s'est signalée par nombre de projets utiles. Le Storthing étudie, en ce moment, la réglementation du travail des enfants et des femmes, l'hygiène et la sécurité des fabriques, l'assurance obligatoire contre la maladie et les accidents.

Nous ne voulons pas quitter la Norwège sans nous poser une question à l'égard de sa manière de comprendre la division du pouvoir législatif.

On pourrait, lorsqu'on ne connaît pas les difficultés qu'elle a procurées à son pays, se laisser séduire par l'organisation du Storthing. Il semble que, dans le monotone développement de l'idée de pondération, on est arrivé à découvrir quelque chose d'original. Où l'originalité se trouverait-elle en effet si ce n'est dans l'œuvre des constituants peu instruits de 1814, sur les plus extrêmes confins du monde habitable ? Il est donc intéressant de se demander si l'invention du système de dualisme de la Norwège appartient en propre à ceux qui, il y a près d'un siècle, l'y proposèrent ?

Nous n'hésitons pas à répondre : non.

Ce système fut cher à un français. L'ignorance à cet égard est d'autant plus étrange que ce français était Siéyes. Nous le verrons au cours de la période révolutionnaire le proposer avec obstination et le représenter sans se décourager à divers moments et sous des formes différentes.

Adler et Falsen ont eu, on n'en peut pas douter, connaissance de ses efforts. Lorsqu'ils en dotèrent leur pays, le premier empire de Napoléon croulait à peine. Or nul n'ignore avec quel engouement on s'attacha à cette époque à rechercher les actes et les doctrines des hommes de la redoutable fin de siècle dont on venait de sortir.

L'idée de Siéyes était faite pour plaire en Norwège.

La notion du dualisme sur laquelle elle repose reparaît — par une curiosité difficile à expliquer — presque exclusivement et à des dates espacées dans les pays les plus extrêmes, et dans la zône la plus septentrionale de notre continent.

En Ecosse les *Lords des Articles* furent, pendant longtemps, élus par le Parlement.

En Suède, les Etats-Généraux s'arrogèrent, au siècle dernier, le droit de choisir les membres du Sénat d'Oxenstiern.

Il est même un pays où le Storthing a trouvé des imitateurs précisément à l'époque où il commençait à donner en Norwège de plus inquiétants résultats.

L'Islande embarrassa pendant longtemps le Danemark. Il ne savait à quelle loi constitutionnelle la soumettre. Valait-il mieux lui donner un sénat spécial dont il nommerait les membres, ou l'engager à se faire représenter comme les îles Féroë à sa propre chambre haute ?

C'est pour sortir d'une pareille indécision que, le 2 janvier 1871, la *loi sur la situation constitutionnelle de l'Islande dans la monarchie* a reconnu à l'île arctique un Parlement de trente membres : l'*Althing*.

Ce Parlement se subdivise en deux chambres. La première comprend douze sénateurs. Six d'entre eux sont élus à la manière norwégienne par les trente membres de l'Althing réunis. A ces six législateurs viennent s'en joindre six autres pour compléter le nombre de douze. Ils sont nommés par le roi et leur mandat n'est pas plus long que celui des membres élus au milieu desquels ils siègent. Au bout de six ans doit leur venir du Danemark une investiture nouvelle.

Grâce à ce système le roi les tient, tient le Sénat dont ils représentent la moitié et tient surtout l'île dont l'Althing désigne les mandataires les plus appréciés.

Les six membres nommés de l'Althing sont le pendant des douze sénateurs réservés à la Couronne dans le Sénat danois. Ici, comme là, la désignation s'est rationnalisée au contact de l'élection (1). Le roi peut compter sur elle. Tout là-bas, au fond des mers, ses représentants s'acquittent-ils contrairement à ce qu'il attendait ? Bientôt il les remplacera. Ici, à ses pieds, dans les vicissitudes de la politique continentale, les sénateurs nommés ne font-ils pas suffisamment prévaloir sa volonté ? Il leur enlèvera, en dissolvant leur assemblée tout entière, la jouissance d'un mandat dont l'inamovibilité ne le gênera plus.

(1) Il serait intéressant de grouper les formes que la nomination a su revêtir pour se maintenir dans les sénats électifs. La composition du bureau lui en a fourni une non des moins avantageuses. Grande est sur une assemblée l'action de l'homme appelé à en diriger les débats. Aussi s'explique-t-on que, dans maintes chambres hautes, issues du droit de suffrage, le pouvoir royal ait cherché à se réserver la nomination du Président. Tel est le cas pour les sénats de la Hollande et de Suède. Dans le premier de ces pays cette nomination ne vaut que pour une session des Etats-Généraux. Dans le second, la Couronne ne peut désigner qu'un membre de la haute-assemblée. Celui-ci doit prêter serment de défendre, à la fois : « le pouvoir du Roi et les droits de la Diète. »

Les sénats belges, danois, norwégiens, et roumains composent eux-mêmes leur bureau.

Le président des chambres hautes non électives est en général, comme en Italie, en Autriche, en Wurtemberg, dans le grand duché de Bade, désigné par le souverain. La Chambre des seigneurs de Prusse fait exception toutefois. C'est le lord-chancelier qui préside la chambre haute d'Angleterre. Il est pourvu par elle-même à son remplacement en cas d'absence ou de vacance.

Dans les Républiques, le bureau est presque toujours élu librement par le Sénat. Les lignes générales de la Constitution américaine s'opposaient à ce qu'il en fut ainsi à Washington. La haute assemblée y est dirigée par le vice-président de l'Union, élu par le peuple, comme le président lui-même. Le droit de vote ne lui appartient qu'en cas de partage. Le Sénat nomme le reste de son bureau.

Etant donnée la situation particulière de l'Islande l'innovation de 1871 semble s'y comporter assez bien (1).

(1) Le système de dualisme usité en Norwège a rendu forcément identiques les conditions de cens imposées aux électeurs des deux chambres. En Roumanie, où les assemblées parlementaires sont aussi électives, il n'en est plus de même. Chacun des districts élisant les députés, est, en vertu de la Constitution de 1866, subdivisé en quatre collèges. Tout citoyen a droit à y être classé suivant ses contributions et son revenu. Ce même district ne se scinde plus qu'en deux collèges lorsqu'il s'agit de la nomination des sénateurs. Dans l'un, votent les propriétaires de fonds de terre, dans l'autre, les représentants de la propriété bâtie jouissant d'un revenu d'au moins 300 ducats. L'éligibilité à la première chambre exige 40 ans d'âge, et 800 ducats de revenu de toute personne n'appartenant pas à certaines catégories élevées telles que les anciens ministres, les diplomates, les généraux, les députés pendant trois législatures, etc. . .

CHAPITRE XII

L'élection et les attributions des chambres hautes. Où tend leur évolution.

Les attributions judiciaires du Lagthing ont été le principal moyen de despotisme du Storthing de Norwège.

Ceci nous amène à parler de l'élection à un point de vue que nous avons laissé jusqu'ici dans l'ombre. Peut-on lui demander de fournir de bons magistrats, en la personne des sénateurs, pour la solution des grandes causes politiques ?

Quiconque va au fond des choses, doit se prononcer en faveur de la négative. Bien plus que le législateur à vie chez qui la conjonction du juge et de l'homme politique, en une seule personne, est atténuée, jusqu'à un certain point, par l'inamovibilité, le législateur élu basera son verdict sur des considérations en désaccord avec la justice impartiale et sereine.

Comment alors donner, comme mode de recrutement, le droit de suffrage à une chambre haute ?

En supprimant complètement ses attributions judiciaires.

Le refuser serait porter une grave atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, du législatif et du judiciaire. Le droit de juger les plus importantes entre les affaires politiques et l'idée de pondération n'ont aucun rapport essentiel. Tout ce qu'on pourrait dire c'est que l'attribution de certains procès donne aux chambres hautes une plus grande autorité pour remplir leur rôle principal. En leur permettant de sauver l'Etat contre ceux qui en conspirent la ruine elle accroît leur force pour le défendre contre des lois, capables souvent de lui faire plus de mal que l'ambition et la cupidité grossière des hommes.

Le droit pour les chambres hautes de juger certains accusés est d'origine féodale. Lorsque l'inégalité était la règle, l'équité voulait que chacun fût livré à ses pairs. L'inférieur se serait vengé, dans ses sentences, d'une pesante subordination, le suzerain s'y serait employé à accroître son omnipotence. Il était tout naturel d'admettre qu'un lord ne pouvait être jugé que par ses collègues, de confier à l'assemblée où il siégeait certaines attributions judiciaires. L'hérédité ôtait vis-à-vis d'elle tout soupçon.

Sous le régime de l'égalité de tous l'immiscion du législatif ne peut être que mauvaise. Elle ne tend à rien moins qu'à dépouiller l'accusé de cette impartialité que seul le jugement par ses pairs pouvait lui donner autrefois.

C'est par là qu'il faut expliquer la tendance très caractérisée à séparer les attributions judiciaires des chambres hautes dans les pays où celles-ci sont électives. Malheureusement ils ont manqué de courage. Ils n'ont pas ôsé appliquer jusqu'au bout dans la pratique, un principe dont ils reconnaissaient le bien fondé en théorie.

La Belgique et les Pays-Bas ont débarrassé leur Sénat de la connaissance des délits politiques. Ils ont chargé des Cours Suprêmes de la recueillir. C'est, par exemple, devant ces Cours que sont accusés les ministres. Système excellent. Mais, pourquoi deux Etats qui se sont entendus si bien à introduire l'équité dans la justice politique, ont-ils laissé la politique dans la justice ordinaire ? Pourquoi ont-ils détruit par là l'efficacité de leur organisation ?

Sait-on en effet comment en Belgique sont nommés les magistrats des Cours, les présidents et les vice-présidents des tribunaux de première instance ? Sur une double liste présentée par la Cour de cassation et le Sénat !

En Hollande c'est la Cour Suprême que l'on avait pensé protéger qui a été la plus mal partagée. Le gouvernement en choisit les membres sur des listes, comprenant cinq noms par place. Or veut-on savoir qui les dresse ? Les Etats-Généraux.

Nous connaissons le système de la Norwège. Bien qu'elle accepte la nécessité de séparer le législatif du judiciaire, elle n'a pas osé, comme les deux précédents pays, aller jusqu'à une cour complètemeut distincte.

La Haute-Cour du Danemark porte, comme celle qui siège à Christiania, le nom de *Rigsret*. Elle lui ressemble fort. Mais, il doit y avoir chez elle égalité absolue entre les membres de la Cour Suprême et ceux du Landsthing qui la composent. Il ne servirait donc à rien de supprimer des places de conseillers comme pour le procès de Selmer.

Sa compétence comprend :

Les ministres déclarés en accusation par le Folkething ou par le Roi.

Les citoyens ayant mis en danger la sécurité de l'Etat, et pouvant, au gré du gouvernement, soit lui

être déférés, soit envoyés devant les tribunaux ordinaires.

En cas de dissolution du Landsthing, lorsqu'une affaire est en cours, les membres de la chambre haute siégeant au Rigsret, y demeurent jusqu'au prononcé du jugement bien qu'ils aient cessé d'être sénateurs.

Ajoutons que le Landsthing étant plus nombreux que la Cour Supréme, l'égalité imposée par la loi entre les deux éléments qui le composent, veut qu'un choix soit fait entre les membres de la Haute-Chambre. Ce choix a lieu tous les quatre ans. Comme, au moment où il a lieu, on ignore en général les affaires sur lesquelles ils pourront avoir à prendre position, l'indépendance des sénateurs devenus magistrats se trouve plus sauvegardée qu'en Norwège. Le *Rigsret* de Copenhague est donc encore sous ce rapport plus équitable que celui de Christiania.

A Stockholm le système est tout autre. Les conseillers d'Etat, les ministres, les hauts fonctionnaires sont envoyés devant une cour fort intéressante par son organisation. Elle s'appelle : le *Riksratt* et se compose :

Du président de la Cour royale de Suède.

Des quatre plus anciens conseillers d'Etat.

Du commandant en chef des troupes de la capitale.

Du commandant présent le plus élevé en grade de l'escadre de la flotte en station devant cette même capitale.

Des deux plus anciens conseillers de la Cour de Stockholm.

Du plus ancien conseiller de chacun des collèges administratifs.

Voilà, on le voit, un ensemble d'hommes propres, tout en élevant la juridiction compétente à la hauteur de l'accusé, en proportionnant la notoriété du châtiment à celle de la faute, à ménager les prescriptions les

plus impérieuses de la justice. Malheureusement ce que le Riksdag ne fait pas d'une manière directe il l'accomplit d'une manière détournée.

Il intervient dans la constitution du pouvoir judiciaire.

Tous les trois ans il désigne une commission de 24 sénateurs et de 24 députés pour qui l'arbitraire est un devoir. Sa mission consiste à rechercher si les membres de la Cour Suprême sont dignes de continuer à rendre la justice, même, lorsqu'ils ne se sont rendus coupables d'aucune faute pénalement punissable.

Mais, cette commission n'est rien à côté d'un étonnant magistrat qu'en vertu même de la Constitution, le Riksdag doit nommer à chacune de ses sessions. Son nom indique ce qu'il vaut. Il s'appelle : *le Procureur du Riksdag*. Ce doit être, disent les textes (1), un « jurisconsulte de science éprouvée et d'intégrité particulière. »

Cette intégrité devra être grande en effet étant donnés ses droits exorbitants ! Il est chargé d'épier les magistrats de tous ordres sous prétexte de savoir s'ils ne commettent aucune illégalité dans l'exercice de leurs fonctions et de requérir lorsque les membres de la Cour Suprême sont traduits devant le Riksratt. Dans l'accomplissement de sa tâche, il demeure toujours à la disposition du Parlement pour lui fournir des explications et la Constitution déclare, avec une inimaginable inconscience de l'énormité qu'elle institue, qu'il devra toujours se conduire : « d'après les instructions que le Riksdag lui donnera (2). »

C'est là ce qu'a produit de plus fort l'intrusion du

(1) Constitution du 6 juin 1809 révisé en 1866. Article 96.

(2) Le procureur du Riksdag est jugé un personnage si nécessaire qu'en même temps que lui est nommé un suppléant pour le remplacer sur l'heure en cas de démission ou de mort

législatif dans le judiciaire. Le mal sera beaucoup plus long à détruire que l'envahissement du premier par le second. Là il n'y avait que l'attribution d'une assemblée à supprimer. Ici il faudra poursuivre dans un tout entier des pouvoirs le chiendent de l'arbitraire.

Le mieux serait de confier à un tribunal composé exclusivement des plus hauts magistrats du pays, — tous les présidents des Cours d'appels, par exemple — la connaissance de délits n'ayant appartenu que trop longtemps aux premières chambres.

C'est seulement avec une semblable garantie que le principe des juridictions exceptionnelles pourra demeurer compatible avec le droit moderne. Certes, une organisation vicieuse, ou un tempérament flagorneur exposeront leurs membres à rendre des services au lieu d'arrêts. Mais, quand bien même celà serait, il faudrait se résigner. De quel droit, en effet, les accusés politiques réclameraient-ils une absolue justice, lorsqu'il y a si peu à attendre de ceux qui tiennent en main l'honneur, la vie et la liberté de la nation toute entière ?

Grâce à cette amputation, les sénats électifs pourront — sans qu'il soit besoin plus longtemps de chercher à satisfaire des attributions d'exigences différentes — prendre graduellement et un peu partout la place des chambres nommées et héréditaires. Véritable Protée le droit du suffrage saura se conformer à toutes les situations. Il permettra d'affermir aussi bien le point d'appui de la souveraineté personnelle, que celui de la souveraineté territoriale, prolongera les jours de la souveraineté corporative. Là où l'argent est encore une force, une présomption d'instruction, il ne répugnera nullement à ce que l'idée pondératrice s'en serve. Ailleurs, les sénats électifs offriront des combinaisons de plus en plus en harmonie avec un Etat de démocratie avancé. Ils tireront un parti rationnel de l'égal et universel développement des hommes.

L'élection, on ne saurait en douter, est le seul mode de recrutement des chambres hautes de l'avenir. Il suffit de se rappeler, pour en être convaincu, l'ensemble de cette étude.

Nous avons commencé par chercher *in abstracto* le meilleur procédé. Naturellement nos regards se sont sentis portés vers les chambres hautes les plus anciennes. Nous n'avons pas tardé à nous apercevoir que des mouvements sociaux très marqués, très continus, présidaient à leurs transformations. Sous nos doigts hésitants nous avons senti courir comme des fils conducteurs. Nous nous sommes laissés diriger par eux sans résistance. Instinctivement le mot d'*évolution* s'est glissé sous notre plume. Nous n'avons pas tardé à nous apercevoir que nous nous trouvions en face d'une histoire, unique, coordonnée, rigoureuse dans son enchaînement, là où nous ne nous attendions à n'avoir à faire qu'à des monographies distinctes, séparées, là où nous pensions ne devoir enregistrer que des lois inductives et issues de la comparaison.

Hérédité, nomination, élection, représentent dans leur conception la plus avouée, sinon la plus scientifique : la noblesse, le roi, le peuple. Or ces termes correspondent, — qu'on le remarque — aux trois facteurs de la monarchie constitutionnelle. Comment s'en étonner puisque c'est presque toujours sous cette forme de gouvernement que nos transformations se passent. Les chambres hautes les emploient successivement tous les trois.

Lorsque le trône les eut accaparées, paraissant vouloir donner satisfaction à la haine du peuple pour la noblesse, en réalité pour essayer de commander efficacement en même temps que lui, le peuple demeure dérouté un instant. L'élection nous l'a montré revenant de son erreur, ne voulant plus confier l'idée pondératrice à d'au-

tres qu'à lui-même, s'efforçant de la reprendre de plus en plus entre ses mains. Mais, ceci est l'écorce purement politique de l'évolution des chambres hautes. La moëlle en est sociale. Aussi bien là où le droit de naissance les alimente, que là où le roi nomme les sénateurs, et où leur désignation tend à s'enfoncer dans la masse, une chose la capte, la tord à son foyer inextinguible, c'est la lutte entre les trois grandes aristocraties, d'où comme au milieu des flammes doit s'échapper et monter l'esprit impalpable contenu dans leurs fibres carbonisées, l'intelligence pure. . . . Même au-delà de l'Atlantique, dans ces Etats-Unis, dont le Sénat semblerait au premier regard sorti d'une génération spontanée et populaire, si l'esprit scientifique ne savait en chercher au loin les phases antérieures, n'avons-nous pas vu les démocrates les plus fougueux, les publicistes les moins suspects, jeter les yeux sur la grande assemblée de Washington et se demander avec inquiétude si ceux qui y siègent peuvent être considérés encore comme les hauts barons du mérite personnel ?

Ainsi les chambres hautes, envisagées comme un être de raison, nous sont apparues parties d'un point indéniable, marchant vers un terme pressenti.

Assurément, sur la mappemonde, où sous le nom de chacun des pays se trouverait marquée la date de ses constitutions, on verrait des sénats électifs plus anciens que des chambres hautes nommées, des chambres hautes nommées antérieures à des assemblées héréditaires. A ne regarder qu'un même Etat l'évolution semble, à certains moments, s'effectuer à rebours. Mais, le progrès historique a-t-il jamais suivi une route droite ? Ses détours et ses reculs peuvent-ils en faire nier le but ?

Au point de vue pondérateur, les Etats sont comme des coureurs. Tous suivent le même trajet. Les uns

sont plus en avance, les autres plus en arrière, les uns s'encouragent, les autres se bousculent, les uns sont partis de très loin, les autres sont venus se joindre à eux en route. C'est seulement à force d'en rencontrer le grand nombre, de regarder leur visage et leurs muscles fatigués, de voir la soif qui les dévore que l'on finit par comprendre où ils vont. Tout là-bas, à l'horizon, apparaît la ligne bleuissante de ce grand fleuve de démocratie que Tocqueville nous a montré, coulant depuis des siècles et qui en un jour plus ou moins rapproché deviendra sûrement une mer !

LIVRE V

FRANCE

CHAPITRE I

Causes de l'indivision du pouvoir législatif en France avant 1789. La question des deux Chambres et les philosophes du XVIIIme siècle.

Au cours de cette étude, il est un pays que nous avons laissé presque systématiquement de côté. Ce pays est pourtant celui qui nous intéresse le plus : la France.

Le moment est venu de nous demander quelle place elle occupe dans l'évolution des chambres hautes, où elle a été chercher son principe pondérateur.

Il en est peu, parmi les nations, qui, sur notre sujet, fournissent des solutions aussi abondantes. Presque tout ce qui a été essayé ailleurs, a été discuté, proposé, ou appliqué chez nous. La plupart des hommes qui, durant ces cent dernières années, ont joué un rôle dans la vie publique, ont été appelés à un moment donné à fournir leur avis. Nos incessants bouleversements politiques n'ont cessé de conserver à la question des deux

chambres son actualité. Depuis un siècle, les constitutions ont eu, en France, l'existence plus courte que les hommes.

Sous l'ancien régime deux points méritent particulièrement de retenir notre attention.

Quelles ont été les causes de l'indivision du pouvoir législatif ?

Quelle conception ont eu de l'idée de pondération ces philosophes du XVIIIme siècle dont la pensée devait acquérir une si grande influence dans les reconstructions de l'avenir ?

La raison principale de l'indivision du pouvoir législatif est simple. Pour se diviser il aurait fallu que ce pouvoir ait réussi à se concentrer quelque part, soit parvenu à se retrancher en un organe bien à lui. Or comment celà se serait-il pu, étant donnée l'histoire de notre pays ?

En Angleterre, en face d'une royauté toute puissante, la noblesse et le peuple sont obligés de s'unir. De cette alliance nait le Parlement, arme de défense commune. En France, au contraire, c'est contre une aristocratie sans frein que les autres parties intégrantes de la nation doivent pactiser pour vivre.

Pendant que Guillaume distribue souverainement à ses guerriers les parcelles de leurs futurs fiefs, bloqués dans l'Ile de France par d'omnipotents vassaux, c'est à peine si les premiers Capétiens sont maîtres dans le leur. Le : « Qui t'a fait roi ? » du comte de Périgord n'est pas l'interrogation d'un vassal révolté, c'est l'expression de toute une époque. Les seigneurs qui étreignent le trône, l'écrasent sous la masse énorme de leurs domaines, ne les tiennent-ils pas de ces mêmes monarques carlovingiens auxquels Hugues devait les siens ? Tandis que, depuis Andelot et Kiersy-sur-Oise, ils héritent sans contestation de la puissance politique de leur

père, celui qui se dit leur suzerain ne peut placer sur son front la couronne qu'après l'avoir reçue des acclamations populaires. Point d'administration lui permettant de pénétrer au-delà des fortifications opaques qui l'enserrent. Point de coutumes répandues permettant d'essayer d'établir l'unité au-dessous de la féodalité, pour parvenir à l'affermir au faîte. Partout des nations, dans la nation. Et pour venir à bout de l'ambition soulevée en un temps où la force brutale est tout, la royauté française n'est armée que d'un principe, d'une idée !

C'est alors que nous allons la voir, avec une persévérance de sept siècles, favoriser tous les efforts du peuple, au détriment de la noblesse. Elle entend joyeuse le tocsin appeler le bourgeois aux armes lors de l'affranchissement des communes. Elle encourage de sa voix les premiers pas du tiers. Elle se fait pardonner ses potences par la féroce bonhomie de Louis XI. C'est à la noblesse qu'elle rêve de prendre la « poule au pôt » de Sully. C'est la noblesse tout entière que dans son envie d'abaisser les grands vasseaux Richelieu voudrait décapiter en faisant tomber la tête de Montmorency.

Bientôt on pourra apprécier les résultats de l'œuvre de Son Eminence. La vraie féodalité va expirer dans les escarmouches de la Fronde, après n'avoir plus trouvé pour la défendre que l'intrigue de Gondi et le canon de Madame de Longueville.

Le trône demeure investi d'une puissance sans bornes. Bossuet (1) devient son théoricien et Louis XIV n'a qu'à s'y asseoir. En Angleterre la noblesse et la nation ont pu recueillir ensemble le fruit de leurs victoires. En France le rôle joué par la royauté lui a valu

(1) Bossuet n'a cessé de développer cette idée que les rois sont seuls juges de leurs actes, leur volonté étant celle de Dieu lui-même. Voir sa *Politique tirée de l'Ecriture Sainte*.

une force trop grande pour que le peuple puisse élever si tôt la voix et lui demander un partage.

Absolutisme royal. Notre histoire se termine donc par où l'histoire d'Angleterre commence. L'une et l'autre ont suivi un développement inverse. Il est donc naturel que les effets aient été contraires. La marche des mêmes événements se produisant en deux sens opposés, devait, puisque là elle a provoqué le dualisme, ici, détruire jusqu'aux institutions embryonnaires d'où il aurait pu sortir.

Suivons de plus près le pouvoir législatif dans les diverses périodes de notre histoire.

Au Moyen-Age il est d'abord partout. Il appartient à deux grandes collectivités d'ordres différents : la féodalité, l'Eglise.

Il n'est pas d'infime baron, sous les rois de la première dynastie, même dans le domaine direct de la Couronne, qui ne doive accorder son consentement pour que quelque chose soit ordonné chez lui. Son suzerain lui-même ne peut répondre de sa volonté.

Lorsque les communes se seront soulevées les chartes d'affranchissement attribueront à chacune une quantité de pouvoir variable.

Dans les villes du Midi les consuls légifèrent sous le contrôle du comte.

Pour qu'une ordonnance s'applique à tout le royaume on voit par quelle série interminable de négociations, de traités successifs, elle sera obligée de passer. La règle est qu'elle ne peut *courir* qu'avec l'adhésion du seigneur tenancier.

C'est pour simplifier ce consentement multiple que, dans certaines provinces, des barons prennent l'habitude de s'assembler et de délibérer en commun. Leur réunion s'appelle les Assises d'Etat, le Parlement, l'Echiquier.

Le Parlement des rois Capétiens n'est autre chose qu'un conseil de ce genre. Il se compose tantôt des simples barons du domaine royal, tantôt des grands feudataires dont le monarque est suzerain, selon que l'acte doit s'appliquer aux fiefs dépendant directement de la Couronne ou au royaume dans son intégralité.

Il est impossible d'imaginer un conseil plus complètement législatif que celui-là. Lorsqu'un seigneur était absent il est à peu près acquis, jusqu'à la fin du régne de Saint-Louis, que l'ordonnance n'était point applicable chez lui.

Le Parlement se réunissait tantôt pour juger certaines matières, tantôt pour légiférer. C'est par lui et de la manière que nous venons d'indiquer qu'ont été faits les *Etablissements de Saint-Louis*.

En face du pouvoir féodal se dresse l'Eglise. Tandis que pendant longtemps le premier procède plutôt par des décisions isolées qui plus tard formeront les coutumes, les tribunaux ecclésiastiques jugent d'après une doctrine mieux formulée, mieux définie. Pendant que le pouvoir féodal s'occupe surtout de droit pénal, d'administration, ils étendent leur compétence sur la plupart des matières civiles. Des conflits s'élèvent souvent entre le seigneur et eux.

Dans cet infini morcellement du pouvoir législatif comment une division serait-elle possible ? Pour qu'il y ait scission il faudrait un bloc. Ce bloc, les rois de France essayent de le former.

Entre tous, celui qui y travailla avec le plus d'opiniâtreté, tant contre la féodalité que contre l'Eglise, c'est Philippe-le-Bel.

Contre la féodalité ce monarque s'attacha à dépouiller les petits barons de leur pouvoir législatif tout en respectant les suzerains dont leur fief *mouvait*.

C'est sous son règne que l'on voit commencer à se multiplier les *cas royaux*.

L'appel le servit efficacement dans la destruction des droits régaliens.

C'est surtout en pensant à lui que Loyseau a pu écrire : « Nos rois ont trouvé moyen adroitement de remettre les ducs et comtes, de princes sujets qu'ils étaient au rang de simples seigneurs suzerains.... car, en conséquence de cette sujétion personnelle et juridiction qui leur était demeurée sur eux, les rois ont avec le temps retiré à la souveraineté le dernier ressort de la justice sur les duchés et comtés par le moyen de ce que le Parlement établi sédentaire à Paris convertit finalement les plaintes que l'on faisait de leurs jugements ou appelations. Lequel ressort de justice est sans doute le plus fort lien qui soit pour maintenir la souveraineté. Car par le moyen d'*icelui la puissance de faire des lois leur a été retranchée indirectement*, en tant que le Parlement ne suivait ni n'approuvait leurs ordonnances au jugement des procès. »

Les phases de la lutte de Philippe-le-Bel contre l'Eglise sont célèbres. Le monaque trouva à qui parler en la personne de Boniface VIII.

C'est pour y associer le pays tout entier que Philippe réunit les premiers Etats-Généraux. Dans leur défense du temporel contre le spirituel il n'eut guère, tout d'abord, qu'à s'occuper du droit pour le Souverain Pontife de lever des impôts dans le royaume de France, mais, bientôt leur pouvoir deviendra plus étendu. Sous les derniers Capétiens se sont eux qui feront la première application de la loi salique.

Les Valois vont parvenir, eux, à arracher aux grands feudataires le droit d'édicter des ordonnances. Sous leur règne le pouvoir législatif se rétrécit, s'agglomère alternativement dans les Etats-Généraux et dans le Parlement.

Du jour où la règle a cessé que l'on ne peut *mettre*

ban (1) chez un baron sans son autorisation le rôle législatif du Parlement décline rapidement. A la place des seigneurs nous voyons s'y glisser les légistes dont la science est plus utile au roi. Les Etats-Généraux au contraire grandissent, sans cesse, en autorité. Pendant la captivité du roi Jean, après la bataille de Poitiers, ils prennent complètement la direction des affaires du royaume. Ils entrevoient un dualisme embryonnaire dans lequel, l'ancienne chambre législative du Parlement, le Grand-Conseil jouerait, par rapport à eux, le rôle de pouvoir pondérateur. C'est parmi leurs députés qu'ils demandent que le dauphin en choisisse les membres. Ils y voudraient : 12 chevaliers, 12 prélats , 12 bourgeois , « lesquels conseillers auraient puissance de tout faire et ordonner au royaume, ainsi comme le roi. » Eux-mêmes, demandent à être convoqués d'une manière périodique.

Il serait trop long d'insister sur les efforts des Etats-Généraux pour acquérir la puissance législative. On connaît le beau discours dans lequel, à la mort de Louis XI, Philippe Pot réclama, à Tours, en 1483, sous la régence d'Anne de Beaujeu, une sorte de monarchie constitutionnelle dont ils eussent été le principal organe.

Nous ne pouvons non plus nous attarder à énumérer par quelle série de conquêtes, tantôt en l'absence des Etats, tantôt contre eux, le Parlement parvient à sortir du simple droit d'appliquer les ordonnances. Il obtient le droit de remontrances, c'est-à-dire de donner son avis sur les actes de l'autorité royale. Mais, ce qu'il importe de dire, c'est que, si le pouvoir législatif avait dû se diviser en France, c'est à ce moment et à ce moment seulement que le dualisme aurait pu naître.

(1) Légiférer.

Nous avons montré l'histoire d'Angleterre et la nôtre parties des deux points opposés. C'est ici qu'est la rencontre. Le roi moins ferme, se laissant intimider, soit par le Parlement, soit par les Etats-Généraux, une sorte de contre-force s'établissant entre lui et l'un de ces corps, c'était la division du pouvoir législatif en deux chambres, probable, certaine. Mais, comment aurait-il hésité à écraser les assemblées du pays lorsqu'il trouvait pour l'y encourager et appuyer sa domination sur leur autorité des jurisconsultes comme Dumoulin, Charondas, Bodin et Guy-Coquille ? Alors que Loyseau, dans sa claire science du droit ne reconnaît plus aux seigneurs que les infimes prérogatives du *notariat*, *les droits de police et de ban* (proclamation) ?

Pour se diviser scientifiquement le pouvoir législatif des Etats-Généraux, le fut trop par le manque de périodicité et d'entente entre les ordres. On se souvient des haines violentes qui se manifestèrent en 1614 entre le tiers-état et la noblesse. Tout cela ne pouvait avoir qu'une conséquence : l'absolutisme royal.

Mais, les mêmes causes engendrent les mêmes effets. La monarchie autoritaire va exciter au milieu de l'histoire de France, la même coalition qu'au début de celle d'Angleterre.

Au XVIIIe siècle, chez nous, le classement des facteurs change. Les parlements et la noblesse s'allient, prennent en main la cause du peuple contre le trône. Les refus d'enregistrement (1) deviennent fréquents. Les lits de justice sont presque impuissants devant leur tactique nouvelle. Ils ont pris l'habitude « de se servir des termes d'unité, d'indivisibilité des classes et autres

(1) Le pouvoir législatif du Parlement dans sa dernière phase s'énonça de deux manières : 1° Le refus d'enregistrement dont le roi triomphait par lit de justice ; 2° les arrêts de règlements ou arrêts interprétatifs de la volonté royale.

synonymes, pour signifier et désigner que tous assemblés ne composent qu'un seul et même Parlement divisé en plusieurs classes (1) ». Défense leur est faite de s'envoyer les uns aux autres des pièces, mémoires, remontrances ou arrêts relatifs aux projets qui leur sont déférés.

Leur réponse est une protestation générale. Le coup d'Etat Maupeou les supprime, leur substitue des conseillers du roi. Ils ne seront rétablis, en 1774, par Louis XVI, que pour être remplacés en 1788, sur une idée du garde des sceaux Lamoignon, par une cour plénière chargée de l'enregistrement qui jusque là leur avait appartenu.

Au milieu de la lutte bruyante menée par les *parlementaires*, la division du pouvoir législatif commence à se faire d'une manière méditative, cérébrale.

N'allons la chercher ni chez Jean-Jacques Rousseau, ni chez l'abbé de Saint-Pierre. Leur conception de la souveraineté changeante, inaliénée, est aussi rigoureusement incompatible avec les délégués temporaires d'un pouvoir dualiste que d'une assemblée unitaire.

L'idée des deux chambres est surtout prônée par les admirateurs de la constitution anglaise, qui commence à être connue d'un petit nombre. Voltaire l'a ainsi versifiée dans *la Henriade :*

« Aux murs de Westminster on voit paraître ensemble
Trois pouvoirs étonnés du nœud qui les rassemble :
Les députés du peuple et les grands et le roi,
Divisés d'intérêts, réunis par la loi ;
Tous trois membres sacrés de ce corps invincible
Dangereux à lui-même, à ses voisins terrible :
Heureux lorsque le peuple, instruit de son devoir,
Respecte autant qu'il doit le souverain pouvoir,
Plus heureux lorsqu'un roi doux, juste et politique
Respecte autant qu'il doit la liberté publique. »

(1) Edit de 1770 enregistré en lit de justice.

Par cette citation on peut se rendre compte de la manière dont Voltaire entendait une chambre haute. Pour lui, ce sont *les grands*.

Montesquieu pense de même, mais, il parle de la richesse et, par là, voit déjà plus loin :

« Il y a toujours dans un Etat des gens distingués par la naissance, la richesse ou les honneurs, et s'ils n'y avaient qu'une voix comme les autres, la liberté commune serait leur esclavage, et ils n'auraient aucun intérêt à la défendre, parce que la plupart des résolutions seraient contre eux. La part qu'ils ont à la législation doit donc être proportionnée aux autres avantages qu'ils ont dans l'Etat, ce qui arrivera s'ils forment un corps qui ait droit d'arrêter les entreprises du peuple, comme le peuple a droit d'arrêter les leurs. »

Si l'analyse de Montesquieu était assez parfaite pour démêler la force future de l'argent comme principe de dualisme, cet argent n'en appartenait pas moins aux *grands* dont parle Voltaire. Sa conclusion devait donc être la même. Il était impossible que l'on songeât alors à un autre élément pondérateur que la noblesse. C'était la vraie énergie politique et tous les sénats dont les auteurs de *la Henriade* et de *l'Esprit des Lois* pouvaient avoir connaissance avaient dû s'appuyer sur elle.

C'est parce qu'il était impossible d'envisager le dualisme législatif autrement, qu'on lui trouve au XVIII[e] siècle de nombreux adversaires. Comment se serait-il concilié avec le plan de Turgot ? Ce plan était dressé surtout contre l'aristocratie. Le grand économiste voulait établir des municipalités dans chaque commune, au-dessus de ces municipalités des municipalités de district. A leur tour les municipalités de district étaient dominées par les municipalités de province, au-dessus

desqu'elles s'élevait une grande municipalité nationale chargée d'administrer la France (1).

Turgot avait eu des conversations fréquentes avec Franklin lors de son fameux voyage à Paris. L'homme d'Etat américain fut un des adversaires les plus acharnés de l'idée des deux chambres. Il emprunta au pays où il était de passage sa verve mordante pour la combattre. A cet effet il trouvait des comparaisons inépuisables. Il inventait le transparent apologue du serpent à deux têtes. Un ruisseau est là, tout près, dans lequel l'animal veut aller boire. Mais, devant lui, se trouve un buisson. Une des têtes veut passer à droite, l'autre à gauche. Bref la pauvre bête finit par mourir de soif. Il disait : « Un gouvernement avec deux chambres fait l'effet d'une charrette attelée par devant et par derrière, avec des chevaux tirant en sens contraire. »

On aurait pu répondre qu'il n'est pas nécessaire pour mettre deux chevaux à une charrette que l'un soit attelé par devant et l'autre par derrière. A un même timon leur effort concourant enlèvera des chargements qui eussent été au-dessus d'un seul.

Franklin ne devait pas tarder à se voir obligé d'y recourir à cette charrette qu'il raillait. De retour en Pensylvanie, son pays, il avait fait établir une seule chambre. Or lui-même dut, devant les nombreux inconvénients que lui révéla l'expérience, recourir au dualisme législatif.

Turgot eut-il connaissance de la conversion de Franklin ? Nous l'ignorons. En tous cas, il aurait bien pu méditer cette réponse que John Adams, futur président

(1) Les assemblées de Turgot devaient être purement consultatives. D'accord en cela avec tous les économistes, il est pour l'absolutisme royal.

des Etats-Unis, fit en 1787 à une lettre dans laquelle l'encyclopédiste avait exprimé ses idées :

« Toutes les nations, tous les gouvernements, ont et doivent avoir des partis politiques ; le grand secret est de les contrôler l'un par l'autre. Pour cela, il n'y a que deux moyens : une monarchie soutenue d'une armée permanente ou une division du pouvoir et un équilibre dans la constitution. Là où le peuple a une voix et où il n'y a pas d'équilibre, il y aura des fluctuations perpétuelles, des révolutions, des horreurs, jusqu'à ce qu'une armée avec un général à sa tête impose la paix ou jusqu'à ce que la nécessité d'un équilibre soit vue et acceptée par tous. »

Au moment où John Adams écrivait ces paroles prophétiques, Robespierre n'était encore qu'avocat à Arras, et Napoléon venait de sortir sous-lieutenant d'artillerie de l'école de Brienne.

Quelle prescience de la raison ! Comme elle déchire le rideau de l'avenir ! Il y a dans l'avertissement d'Adams comme un de ces prologues dans lesquels les auteurs dramatiques donnent au début un résumé de leurs œuvres tragiques.

Deux ans vont s'écouler et la pièce commence.

CHAPITRE II

Constituante.

Lors de la convocation des Etats-Généraux, Mirabeau écrivait au major Mauvillon : « C'est un pas d'un siècle que la nation a fait en vingt-quatre heures. » Il aurait pu dire : de plusieurs siècles. Tout va en effet se trouver transformé. Des discussions enthousiastes, d'admirables élans, d'ignobles cruautés, sont le sol dans lequel se prépare le régime parlementaire.

C'est à propos de la fameuse question du vote par têtes que le problème des deux chambres fut pour la première fois agité par la Révolution (1).

(1) Les cahiers de 1789 se font une idée fort confuse de la pondération au moyen de plusieurs assemblées. Ceux qui maintiennent les trois ordres agissent moins par raison que par respect pour un état de chose existant. Dans un de ces cahiers pourtant nous trouvons la demande de la création d'un quatrième ordre, comme celui que nous avons vu dans l'ancienne diète suédoise : les paysans. Le plus intéressant, à notre point de vue, émane du *tiers*. Nous y lisons : « Toute délibération des Etats concernant la législation ou les finances sera rédigée en

Quelques hommes crurent voir une solution immédiate du différend dans la réunion des députés du bas-clergé à ceux du tiers, d'une part, des dignitaires de l'Eglise aux représentants de la noblesse, de l'autre.

L'idée avait le mérite de ne rien changer à l'état des choses. Le bas-clergé était déjà venu se joindre aux représentants du tiers, tandis que, comme la noblesse, le haut s'était tenu à l'écart. Mais pour aboutir la proposition était trop raisonnable, en un conflit si aigu.

De ce grave dissentiment les têtes étaient encore toutes chaudes, lorsque la question de savoir si l'on ferait deux assemblées ou une seule se posa devant le comité de constitution. Ce comité se composait de l'évêque d'Autun et de l'archevêque de Bordeaux, de Mounier, de Sieyès, de Clermont-Tonnerre, de Lally, de Bergasse et de le Chapelier.

Bien que Necker vit alors l'apogée de sa popularité et que ce ministre fût fermement partisan du dualisme, son opinion ne triompha pas.

L'archevêque de Bordeaux, M. de Circé, expose dans son rapport du 27 juillet 1789 les raisons qui, d'une et d'autre part, furent mises en avant au comité :

« Notre opinion n'est pas arrêtée sur la composition même du Corps Législatif. Sera-t-il constitué en une seule chambre ou en plusieurs ?

« Les personnes qui sont attachées au système d'une chambre unique peuvent s'appuyer, avec une juste con-

forme de loi, au nom du roi et des Etats-Généraux. Aussitôt qu'elle sera arrêtée, elle sera rendue publique par la voie de l'impression et délibérée encore *deux fois* dans l'assemblée, savoir : 15 jours après la première publication et après la quinzaine suivante. C'est ainsi et *non par une chambre haute* que l'on doit préserver la nation des inconvénients qui pourront naître de l'activité d'un Corps législatif opérant par tête. Cette triple délibération aura lieu également pour les lois qui seraient proposées par S. M. »

fiance, sur l'exemple de celle dans laquelle nous sommes réunis, et dont les heureux effets sont déjà si sensibles. Elles allèguent encore que c'est la volonté commune qui doit faire la loi, et qu'elle ne se montre jamais mieux que dans une seule chambre ; que tout partage du Corps Législatif, en rompant son unité, rendrait souvent impossibles les réformes les plus salutaires ; qu'il introduirait dans le sein de la nation un état de lutte et de combat, dont l'inertie politique ou de funestes divisions pourraient résulter ; qu'il exposerait aux dangers d'une nouvelle aristocratie que le vœu, comme l'intérêt national est d'écarter.

« D'autres, au contraire, soutiennent que ce partage du Corps Législatif est nécessaire ; qu'à la vérité dans le moment d'une régénération, on a dû préférer l'existence d'une seule chambre ; qu'il fallait se prémunir contre les obstacles de tout genre dont nous étions environnés, mais, que deux chambres seront indispensables pour la conservation et la stabilité de la constitution que vous aurez déterminée ; qu'il faut deux chambres pour prévenir toute surprise et toute précipitation, pour assurer la maturité des délibérations ; que l'intervention du roi dans la législation serait vaine, illusoire et sans force contre la masse irrésistible des volontés nationales, exprimées par une seule chambre ; que devant tendre surtout à fonder une constitution solide et durable, nous devons nous garder de tout système qui, en réservant toute la réalité de l'influence au Corps Législatif, intéresserait le monarque à saisir les occasions de la modifier, et exposerait l'Empire à de nouvelles convulsions ; que l'activité du Corps Législatif, en accélérant sa marche, sans utilité, l'expose à des révolutions trop subites, inspirées par une éloquence entraînante, ou par la chaleur des opinions, ou enfin par des intrigues étrangères ; que ces révolutions pré-

cipitées conduiraient bientôt au despotisme ou à l'anarchie ; que l'exemple de l'Angleterre et même celui de l'Amérique démontrent l'utilité de deux chambres, et répondent suffisamment aux objections fondées sur la crainte de leurs inconvénients. Ils ajoutent néanmoins, qu'en partageant le Corps Législatif en deux chambres, on doit être sans égard aux distinctions d'ordres qui pourraient ramener les dangers d'autant plus redoutables de l'aristocratie, qu'ils auraient le sceau de la légalité, mais, en faisant ressortir leur différence de l'influence que l'on attribuerait à chacune d'elle et de la nature même de leur constitution. »

La discussion s'ouvrit le 19 août. Le comte de Lally fut le premier défenseur du dualisme. Son langage était celui de la sagesse elle-même. « Qu'il existe deux chambres au lieu d'une, dit-il, la première portera plus d'attention dans ses décisions, par cela seul qu'elles doivent subir une révision dans la seconde. »

Les deux chambres eurent d'ailleurs pour elles le parti tout entier de ces hommes qui voulaient doter la France d'une constitution semblable à celle de l'Angleterre et que par dérision on appelait les *monarchiens*.

Mounier parla le 4 septembre. Son langage profond mérite d'être reproduit.

« Il n'est pas douteux que pour aujourd'hui une chambre unique n'ait été préférable et même nécessaire. Il y avait tant de difficultés à surmonter, tant de préjugés à vaincre, tant de sacrifices à faire, tant de vieilles habitudes à déraciner, une puissance si forte à contenir, en un mot tout à détruire et presque tout à créer ! Mais, la manière d'établir est-elle aussi celle de conserver ? Le procédé qui perfectionne n'est-il pas différent de celui qui crée ? Ce qui est nécessaire pour une circonstance extraordinaire, pour une crise unique dans la durée d'un empire, ne serait-il pas dangereux

appliqué à tous les temps et à l'état habituel de son gouvernement ? Une assemblée unique court perpétuellement le risque d'être entraînée par l'éloquence, séduite par des sophismes, égarée par des intrigues, enflammée par des passions, emportée par des mouvements soudains qu'on lui communique, arrêtée par des terreurs qu'on lui inspire, par une espèce de cri public même dont on l'investit et contre lequel elle n'ose pas seule résister. »

On le voit, les partisans des deux chambres sont obligés de lutter contre un argument de circonstance habilement soulevé. On a piqué l'amour-propre de la Constituante, on lui a dit : « Vous êtes bien une assemblée unique, et pourtant vous faites de grandes choses. » Le rapport de M. de Circé comme le discours de Mounier montre quels efforts on fait, d'une et d'autre part, pour soutenir cette raison ou la détruire.

Ici il y a des camps distincts, mais, comment composer la chambre haute ? Sur ce point personne ne s'entend plus.

Mounier pose et résoud ainsi la question :

« Le Sénat sera-t-il composé de ce que l'on appelle à présent la noblesse et le clergé ? Non sans doute. Ce serait perpétuer cette séparation d'ordres, cet esprit de corporation qui est le plus grand ennemi de l'esprit public et qu'un patriotisme universel concourt aujourd'hui à éteindre.

Le sénat serait composé de citoyens de toutes les classes à qui leurs talents, leurs services, leurs vertus, en ouvriraient l'entrée. Le nombre pourrait en être fixé à 200. Cette magistrature, cette dignité nationale, serait-elle pour un temps limité ? Serait-elle à vie ? Serait-elle héréditaire ? Pour un temps limité ne manquerait-elle pas son but ? Pourrait-elle acquérir cette conscience, se former cet esprit, trouver cet intérêt

distinct, nécessaire, pour mettre un poids de plus dans la balance politique ? Ne serait-ce pas, au lieu de deux chambres, deux bureaux d'une même chambre ? D'un côté c'est une forte objection contre l'hérédité qu'un individu naisse investi d'une magistrature judiciaire et politique, par conséquent, dispensé de la mériter et sûr de l'exercer, même sans capacité pour la remplir. Enfin à qui appartiendrait le droit de nommer les sénateurs ? Peut-être trouvera-t-on que faire nommer les sénateurs par le roi sur la présentation des provinces et ne les faire nommer qu'à vie, serait le moyen le plus propre à concilier tous les intérêts. L'influence du roi existerait. Elle serait modérée ; le sénat ne serait composé que de citoyens choisis : la durée de ce sénat qui serait à vie, ne se renouvellerait qu'insensiblement et, par individus, y fournirait les ressources nécessaires pour différencier les deux chambres autant qu'il le faudrait sans les rendre étrangères l'une à l'autre. »

En un mot, Mounier proposait le système des candidatures. Nous le verrons revenir souvent dans l'histoire constitutionnelle de notre pays ce système, mais, malgré l'autorité de ceux qui le soutiendront il ne réussira jamais à se faire accepter dans la pratique.

En ce qui concerne les attributions, deux opinions se trouvaient en présence.

L'une professée par Mounier et Lally attribuait aux chambres des droits égaux. Seul, le vote de l'impôt devait appartenir exclusivement à la seconde, le jugement des hauts fonctionnaires à la première, réunie en Tribunal Suprême.

Dupont de Nemours ne donnait au contraire au Sénat que le droit de renvoyer trois fois à la seconde chambre sa délibération, avec explication des motifs. L'entente ne réussissait-elle pas ainsi à s'établir on devait se réunir et délibérer en commun.

Ces divergences facilitaient la tâche des partisans d'une chambre unique. Leurs arguments peuvent se ramener, à peu près, à un seul : l'indivisibilité de la souveraineté populaire. Ils tiennent en entier dans cette courte déclaration de Rabaud Saint-Etienne : « La nation est une, sa représentation doit être une. »

La raison principale qui animait, à vrai dire, les ennemis du dualisme, c'est la conviction non dissimulée qu'on ne pourrait point l'effectuer sans une aristocratie. Nous la trouvons formulée dans les discours du duc de Montmorency, de Pétion, de Lameth, de Dangevilliers. Thouret déclara, sans détours, que son opinion en faveur d'une seule chambre était dictée « par le désir de remédier à l'aristocratie des ordres. » Le marquis de Sillery s'écria qu'avec une seconde chambre on retomberait « dans ces distinctions humiliantes dont la noblesse française a fait le sacrifice. »

A voir le motif pour lequel la division législative était si ardemment combattue, on pourrait croire qu'en son for intérieur la noblesse devait éprouver, à son égard, quelques sympathies. Il n'en fut rien. Elle eut peur, quoiqu'elle entendit dire, de ne pas occuper la première place, de voir le titre de sénateur récompenser surtout, chez elle, les novateurs et les dissidents.

Le clergé pensait de même.

Ainsi s'expliquent les 499 voix contre 89 qui, le 10 septembre, repoussèrent les deux chambres.

A en croire certains historiens ce vote ne fut point libre. Des députés du tiers auraient déclaré n'avoir renoncé au dualisme que dans la crainte de voir égorger leur femmes et leurs enfants.

Il est certain que l'assemblée constituante présentait alors un étrange tableau. Pour gagner leur siège les députés étaient obligés de traverser une foule en délire, qui les acclamait ou les huait selon la tendance de

leurs votes. C'était cette même foule qui portait au bout de ses piques les têtes sanglantes de Launey, de Flesselles, de Foulon, de Bertier, et dont un contemporain, Mallet-Dupan, a pu dire : « C'est le fer à la main que l'opinion dicte aujourd'hui ses arrêts. « Crois ou meurs ! » voilà l'anathème que prononcent les esprits ardents et ils le prononcent au nom de la liberté ! »

Néanmoins, le vote du 10 septembre nous semble bien correspondre aux sentiments intimes de la Constituante. Quelques jours à peine le séparent de l'abolition des privilèges. La grande influence de Mirabeau, n'a pas osé prendre une part directe au débat, mais, elle s'est multipliée souterrainement en faveur de l'unité législative. Celui qui devait avouer plus tard n'avoir jamais *sans un secret plaisir vu s'ouvrir devant lui une porte cochère* se souvient encore des mésaventures de sa jeunesse, des réprimandes hautaines de son père. Il n'aurait voulu pour rien au monde conserver quelque autorité à cette noblesse dont il s'était attiré les méprisants dédains.

Est-ce à dire que Mirabeau ne reconnaissait pas la nécessité d'un moyen de pondération ? Non à coup sûr. Mais, il eut le tort de croire que l'on pourrait arriver par le *veto royal* aux mêmes résultats qu'avec une chambre haute. « Je ne connaîtrais rien de plus terrible, dit-il en montrant la nécessité d'une sanction, que l'aristocratie souveraine de six cents personnes qui demain pourraient se rendre inamovibles, après-demain héréditaires et finiraient comme les aristocraties de tous les pays par tout envahir. »

Le veto proposé par Mirabeau, la Constitution des 3-14 septembre 1791 le renferme en effet, non absolu, il est vrai, comme il le demandait, mais, suspensif seulement. Système déplorable, qui place la nation toute entière en face du trône, et choisit pour demander à un

seul homme d'être aussi fort que le pays, le moment même où son autorité séculaire commence à être le plus ébranlée !

La conséquence inévitable sera le renversement de cet homme, le grandissement démesuré de l'assemblée où se trouveront les représentants du peuple.

CHAPITRE III

Convention

Ce serait un fastidieux lieu commun que de décrire la physionomie cyclopéenne de la Convention, de la montrer pieuvre colossale allongeant ses bras immenses, dans toutes les directions, dans tous les domaines.

A la frontière, ses commissaires, ceints de l'écharpe tricolore, coiffés du bicorne à plumes, se substituent à ses généraux, commandent l'armée. Au cœur du pays, ils surveillent jalousement les renommées naissantes, calomnient Hoche pendant que la vieille monarchie se meurt dans les escarmouches du Bocage.

Dans l'assemblée, le souffle le plus léger suffit pour amonceler des nuages, faire gronder la foudre. Son système nerveux a atteint une impressionnabilité telle qu'au moindre effleurement, elle emplit les prisons de suspects, charge les charrettes de condamnés, envoie au supplice ceux dont hier encore la nation n'osait prononcer le nom sans un profond respect.

Et pourtant, au début, les modérés étaient nombreux. Sous l'influence des Girondins on avait entrepris une Constitution nouvelle.

Cette Constitution, comme celle de 1791, ne devait comprendre qu'une seule chambre. Condorcet avait dit : « Les constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent l'existence de deux partis, et un des premiers besoins de la République française est de n'en connaître aucun. »

Ce désir se comprend, mais, la prétention étonne alors que des partis innombrables se disputaient notre pays et se subdivisaient à l'infini.

Les Girondins cherchèrent la pondération dans l'organisation de deux sections qui devaient délibérer séparément, mais, voter ensemble. C'était, en partie défigurée, une proposition de Sieyès, présentée au cours de la discussion de 1789, dans le but de fournir au pays les avantages du dualisme tout en permettant à son auteur de se déclarer pour l'unité. Déjà, il y parlait de sections au lieu de chambres. La seconde aurait élu la première en la choisissant dans son sein.

On examina, sans s'y arrêter, une idée lancée par Condorcet deux ans auparavant : *le système des pluralités*.

Pour chaque loi et correspondant à son importance, une majorité différente était exigée. S'agissait-il d'augmenter les droits de tous ? La majorité simple devait suffire. De les diminuer ? Aussitôt une adhésion comprenant les trois cinquièmes des votants devenait nécessaire.

Cette pluralité est employée, avec succès, dans certains cas, par les Etats-Unis. Elle garantit le respect des minorités. Peut-être est-ce pour cette raison que la Convention n'en voulut point. Le comité girondin aima mieux décider qu'afin d'éviter les entraînements

d'une seule assemblée, on ferait un règlement imposant aux deux sections des lenteurs intelligemment calculées.

C'était peu, mais, pour son temps, l'œuvre des Girondins était encore empreinte de quelque prudence. Elle fit bondir les jacobins. Robespierre, Jean-Bon-Saint-André, Billaud-Varennes, Saint-Just, Dubois-Crancé, Collot-d'Herbois, Anacharsis Cloots furent désignés pour former un nouveau comité de constitution.

Le projet girondin vint néanmoins en discussion.

A ce moment surgit un incident qui montre à quel point, à la Convention, le dualisme législatif était impopulaire.

Sur le texte distribué aux représentants du peuple, on avait eu l'idée, à titre de variante, de faire figurer le système de Sieyès tel qu'il avait été proposé en 1789.

Dieu sait si ce système ressemble beaucoup plus à la division qu'à l'unité ! Il eut le don de déchaîner, du côté de la Montagne, une de ces tempêtes dont elle était coutumière. Amar très-surexcité demanda la mise en accusation du comité girondin. Des cris, des vociférations, partant de tous les bancs de l'Assemblée, présentèrent la malheureuse variante comme une atteinte, sans nom, à l'indivisibilité de la République.

On connaît l'esprit de la Constitution du 24 juin qui fut préférée au projet de la Gironde.

Ce sont des assemblées primaires qui nomment les députés. Il en est attribué un par 40,000 citoyens.

Le pouvoir exécutif est déféré à un conseil de 24 membres.

Sur la Constitution girondine comme sur celle des Jacobins on ne saurait se dispenser de faire une remarque.

Nous sommes en un moment où le fantôme seul du dualisme suffit à provoquer de longs orages, et pour-

tant les formes et les idées, sur lesquelles il repose, se reconstituent sans cesse, tant elles sont inéluctables pour tout gouvernement constitué.

Nous avons vu le rôle attribué aux sections par le système girondin. Bien plus ! Il avait organisé un conseil exécutif qui était une véritable Chambre.

Saint-Just déjoua le piège :

« Dans la constitution qu'on vous propose, dit-il, je vois une représentation fédérative qui fait les lois, un conseil représentatif qui les exécute. Le corps qui fait les lois, se composant de 85 représentations particulières, est en réalité un congrès ; le conseil qui exécute les lois étant nommé par la totalité des citoyens est au contraire le vrai représentant du peuple et peut impunément aspirer à la tyrannie. »

Saint-Just voyait juste. On ne saurait mieux comparer l'organisation girondine, qu'aux deux chambres de l'Union américaine, où l'on aurait chargé l'assemblée populaire des attributions exécutives du Sénat.

Dans son célèbre chapitre sur : *les Troubles publics* c'est le même Saint-Just pourtant qui avait proposé ce qui suit :

« Article I. Les communes éliront, tous les deux ans, lors du renouvellement des législatures, six vieillards recommandables par leurs vertus dont les fonctions seront d'apaiser les séditions.

« Article II. Ces vieillards sont décorés d'une écharpe tricolore et d'un panache blanc ; lorsqu'ils paraissent revêtus de leurs attributs, le peuple garde le silence et arrête quiconque poursuivrait le tumulte. Le peuple prend les vieillards pour arbitres.

« Article III. Si le trouble continue les vieillards annoncent le deuil de la loi. Ceux qui insultent un vieillard sont réputés méchants et sont déchus de la qualité de citoyens. »

Ce rôle donné aux vieillards au milieu du peuple qui est la souveraineté même, cette permission d'arrêter d'un signe les luttes démocratiques, même, celles qu'engendre la poursuite du progrès, de condamner au statu quo la nation en travail, n'est-elle pas extraordinaire ? Qu'on songe que celui qui demandait d'arrêter directement la volonté de tous, est un de ceux qui auraient protesté le plus fort si on avait proposé de confiner ces mêmes vieillards au fond d'une enceinte législative pour y balancer seulement la représentation médiate de cette volonté ?

L'âge n'accompagne-t-il pas, à peu près partout, l'idée de pondération ? Hostile au système des deux chambres, Saint-Just en conservait du moins les principes.

On pourrait affirmer la même chose, avec plus de raison encore, des ratifications employées par la constitution jacobine.

Elle établissait qu'une loi ne pourrait être provisoirement votée que quinze jours au moins, après le dépôt du rapport la concernant, sur le bureau de l'assemblée. Ceci est déjà un hommage à cet argument mis en avant par les partisans du dualisme que les chambres uniques sont trop promptes dans leurs actes et doivent se prémunir contre des entraînements.

Nous venons de dire que l'assemblée ne pouvait arrêter la loi que provisoirement. En effet, cette adoption ne faisait nullement considérer les projets comme complètement votés. Il fallait qu'ils fussent envoyés dans la France entière. A partir de cet envoi le pays avait quarante jours pour se prononcer. Son silence était considéré comme une acceptation. Le vote était parfait lorsque, durant le délai fixé, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun régulièrement formé n'avait pas réclamé.

Qu'est-ce encore que tout cela sinon une organisation très typique de la pondération ? Le pays tout entier est considéré comme une vaste chambre haute. Cela est si vrai que lors de la discussion de la constitution jacobine, Ducos avait demandé que le peuple non seulement fût appelé à voter, mais, encore à discuter les lois, et que Penières avait réclamé pour lui le droit d'y introduire des amendements.

La constitution la plus avancée qu'ait eu la France est donc une constitution dualiste. Ses auteurs imbus des doctrines de Rousseau ont fait un sénat sans le savoir. Ils y ont mis ce que, dans leur idée, ils pouvaient trouver de mieux : le pays même. Ils étaient logiques. L'auteur du *Contrat social* a écrit :

« La souveraineté ne peut être représentée par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté ne se représente point. Les députés du peuple ne sont donc pas et ne peuvent être ses représentants ; ils ne sont que ses commissaires ; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée en personne est nulle. »

Avec de pareilles doctrines la pondération doit jouer un rôle à rebours. Pour être parfaite, au lieu de chercher la fixité, elle doit vouloir le changement. Elle emprunte son prestige non à l'illustration de la naissance, mais, à l'absolue présence de la souveraineté populaire. Ici encore nous trouvons les *grands*, comme disait Voltaire, puisque c'est le peuple qui a pris leur place, puisque, comme Rousseau a soin de nous le dire, il est plus que ses représentants, et que ceux-ci ne sont que ses commissaires.

Dans la théorie de la monarchie constitutionnelle on dit que la chambre haute doit servir d'intermédiaire entre l'assemblée populaire et le roi. Le roi c'est pour

la constitution jacobine la volonté du plus grand nombre. Entre elle et l'assemblée on ne saurait trouver d'autre intermédiaire que la nation elle-même. Et, comme dans les sénats avoués, Saint-Just, par une combinaison théâtrale, mais, curieuse, trouve moyen d'introduire la garantie de l'âge.

Le système jacobin nous permettra de nous poser une question. A mesure que les gouvernements se démocratisent, que leurs aristocraties s'élargissent, le collège sénatorial tend à s'identifier avec celui des députés. Les choses doivent-elles s'arrêter là ? Ou, après s'être croisées avec les assemblées populaires, les chambres hautes ne sont-elles pas destinées à aller plus loin, à représenter une conception plus avancée de la démocratie ? Nous sommes pour la première hypothèse. Ce ne seraient plus les chambres hautes qui défendraient les intérêts permanents, puisque les autres assemblées accuseraient des impressions moins fugitives. Les mots seuls auraient changés. Il faudrait voir le vrai sénat dans ce qui auparavant était la seconde chambre.

CHAPITRE IV

Réaction thermidorienne. — Constitution de l'an III.

La réaction de thermidor, la chute de Robespierre, ont empêché d'essayer l'œuvre jacobine.

Lorsque un impérieux besoin d'apaisement se fut fait sentir, la Convention ne renonça pas à appliquer la Constitution de 1793. Elle s'était contentée de nommer, le 10 germinal an III, une commission d'hommes plus sages, chargée de la rendre pratique en élaborant un ensemble de lois. Cette commission trouva la tâche compliquée et préféra soumettre à l'assemblée une constitution nouvelle.

C'est celle qui porte la date du 5 fructidor. Daunou en fut le grand inspirateur. Boissy d'Anglas, qui avait été chargé de présenter le projet aux représentants du peuple, trouva, le 5 messidor, des paroles éloquentes pour démontrer la nécessité de deux chambres :

« Je m'arrêterai peu de temps à vous retracer les dangers inséparables de l'existence d'une seule assem-

blée. J'ai, pour moi, votre propre histoire et le sentiment de vos consciences. Qui, mieux que vous, pourrait nous dire quelle peut être dans une seule assemblée l'influence d'un individu ? Comment les passions, les divisions, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est si aisé de l'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein, et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son bonheur et sa liberté, si on les maintient, et à la représentation nationale, sa force et sa considération si on les rapporte.

« Dans une seule assemblée, la tyrannie ne rencontre d'opposition que dans ses premiers pas : bientôt elle établit sur une base unique et solide le trône de la terreur, et les hommes les plus vertueux ne tardent pas à être forcés de paraître sanctionner des crimes, de laisser couler des fleuves de sang, avant de parvenir à faire une heureuse conjuration qui puisse renverser le tyran et rétablir la liberté. »

Le rapporteur proposait deux assemblées nommées par les mêmes électeurs (1). La différenciation ne devait exister, entre elles, que par le nombre, l'âge et la qualité des représentants. La première s'appellerait le Conseil des Anciens, la seconde le Conseil des Cinq Cents. Cette phrase de Boissy d'Anglas suffira à faire comprendre leur caractère : « Le Conseil des Cinq Cents sera l'imagination de la République, le Conseil des Anciens en sera la raison. »

Dans ce but le nombre des Anciens devait être la

(1) Le vote avait lieu à deux degrés. Les assemblées primaires nommaient un électeur par deux cents citoyens ayant le droit de vote. Cet électeur devait être âgé de vingt-cinq ans et payer un cens épuivalent à 100, 150, 200 journées de travail.

moitié moins élevé que celui des Cinq Cents. Il fallait être âgé de quarante ans pour entrer chez les premiers, tandis que trente suffisaient pour les seconds. Les deux Conseils se renouvelleraient chaque année par tiers.

Sans nous arrêter à ces dispositions qui ne demandent point à être expliquées, arrivons aux conditions originales, exigées par la Constitution de l'an III des membres de la chambre haute.

Il fallait :

1° Au moment de l'élection, être domicilié, depuis quinze années au moins sur le territoire de la République.

2° Être marié ou veuf.

Ces deux restrictions proviennent de l'envie de détruire les abus de l'époque dont on sortait.

De toutes parts, des étrangers s'étaient abattus sur la France, en avaient fait leur terrain d'expérience. Il importait de les obliger à réserver à leurs pays respectifs leurs tentatives dangereuses.

La législation révolutionnaire avait fait la part belle aux enfants naturels. Elle avait élevé sur une sorte de piédestal la fille-mère. Il fallait, par tous les moyens, anéantir la prime donnée au concubinage (1).

Tel est évidemment le sentiment de la constitution de fructidor lorsqu'elle exige, pour entrer au Conseil des Anciens, un mariage présent ou passé. On comprend moins pourquoi cette condition était imposée aux membres de la première chambre et non à ceux de la seconde, peu prémunis par l'âge contre la débauche. Pourquoi s'être servi de préférence du sénat comme instrument moralisateur ? Sous prétexte de ne recevoir que des gens vertueux, en avoir exclu des hommes non enclins

(1) De nombreuses lois de l'époque se sont inspirées de la même idée.

au libertinage et dont le seul tort était de n'avoir pas vu l'hyménée sous les plus roses couleurs ?

La constitution de fructidor a-t-elle eu encore une autre pensée ? S'est-elle dit qu'il convenait de donner, dans l'Etat, le rôle pondérateur à ceux qui ont, sous leur puissance, un certain nombre d'unités, non encore en âge d'exercer leurs droits politiques, qui en regardant de jeunes têtes peuvent voir, pour elles, une des conditions du bonheur dans la prospérité future de la patrie ?

Que le scepticisme rie d'un pareil sénat des défenseurs de la balle et du cerceau. L'idée à quelque chose de profond. Mais, s'ils l'ont eue, pourquoi les auteurs de la Constitution de l'an III ont-ils employé les mots : « marié ou veuf » et non celui de père de famille ? On peut très bien réaliser les conditions de l'article 83 et ne point avoir d'enfants.

Sans doute la pensée des enfants et le désir d'insister sur la nécessité d'une union légale ont été la cause de cette inexactitude du texte.

Lorsque la commission thermidorienne proposa le retour au dualisme, tous les esprits n'avaient pu s'amender à la fois. On lui reprocha amèrement de vouloir ressusciter l'aristocratie morte. Un représentant, Deleyre, s'était écrié :

« L'établissement de deux chambres est le vœu secret de tous nos ennemis, le vœu des rois, le vœu des nobles et des prêtres. Les deux chambres sont un séminaire d'aristocratie. La proposition des deux conseils cache à ses auteurs un germe de royalisme couvé par l'aristocratie. »

Reprocher au dualisme d'organiser un *séminaire d'aristocratie* était le meilleur moyen de réveiller contre lui des passions à peine assoupies. Aussi fallait-il mettre tout en œuvre pour prévenir une pareille accu-

sation, chercher des forces qui provinssent non d'inégalités contingentes, mais, de supériorités naturelles inévitables. C'est là le grand effort de l'organisation des Anciens. Parmi les prééminences fournies par cette déesse Nature autour des autels de qui le peuple était accouru en foule, les unes comme l'âge resteront, les autres disparaîtront comme la paternité. Mais, le soin que les collègues de l'historien Daunou ont mis à ne pas la désigner par son nom, ne porterait-il pas à croire qu'ils ne sont point sans avoir entrevu ce vieux sénat patriarcal des premiers rois de Rome, où l'on était appelé comme chef d'une nombreuse maison ? On les aurait traités d'assassins du peuple s'ils avaient proposé de rétablir l'hérédité, ils ont consacré sa cause universelle : l'union conjugale.

Prononcer un jugement sur la conception dualiste de l'an III est presque impossible. Elle fut établie en un moment où l'épouvante avait détourné la masse des fonctions publiques. Bientôt elle allait se trouver aux prises avec un de ces génies formidables, qui traversent, de temps en temps, le monde, et contre lesquels il ne peut rien, tant ils semblent faits d'une autre essence que lui.

Ce n'est pas une chambre haute qui pouvait tenir tête au Napoléon des Pyramides et d'Aboukir, de Rivoli et d'Arcole. Il eût fallu pour avoir raison de son ambition un autre général comme lui, et il était seul de son espèce.

La différence des deux conseils était complète malgré leur proximité d'origine. Mais, sous les rayons de l'astre dictatorial qui se levait, l'organisation de l'an III subit les conséquences d'une fâcheuse imprévoyance de ses auteurs. Tandis que le Corps législatif se renouvelait par tiers, leur Directoire devait se renouveler par cinquièmes. Par là, toute harmonie entre les assemblées et l'exécutif devenait impossible. Elles étaient

condamnées, par la force des choses, à se liguer contre le pouvoir suprême et à préparer un gouvernement désuni à l'épée de brumaire.

CHAPITRE V

Consulat.

Saisir le pouvoir n'était pour Bonaparte que la moitié de ses désirs. Il lui restait à se procurer des institutions qui, tout en donnant satisfaction aux tendances libérales de son temps, lui permissent d'en conserver l'entière réalité. Un seul homme était capable d'accomplir ce prodige : Sieyès. Il s'y essaya dans la Constitution de l'an VIII. Son art atteint son expression la plus ingénieuse. C'est un des plus puissants efforts tentés, en France, de démocratie autoritaire, un merveilleux appareil de précision sorti des méditations inspiré à un esprit très souple par plusieurs années de troubles.

Elles avaient été de nature à modifier les convictions des plus endurcis, ces années. Aussi, ne faut-il pas se montrer trop sévère pour celui qui, après avoir déclaré, à tous propos, que l'existence de deux chambres était incompatible avec la souveraineté populaire, allait prétendre maintenant la concilier avec quatre !

Ces quatre assemblées sont : le Conseil d'Etat, le Sénat Conservateur, le Tribunat, le Corps législatif.

Le Conseil d'Etat rédige la loi, la divise en articles.

Ainsi prête, on la porte devant le Tribunat. Les membres de ce conseil sont jeunes, vont pouvoir discuter les textes, s'arroger par leur ardeur le rôle bruyant et populaire. Mais, qu'ils ne s'énivrent point. Ils n'ont le droit de faire que des discours. Une fois passé le torrent de leurs paroles, on leur criera : « Halte-là ! » Point d'urnes, ni de bulletins de vote. Ils n'ont qu'une chose à faire : désigner trois d'entre eux pour discuter les systèmes proposés, devant le Corps législatif, conseil de carpes, qui les écoutera en silence, puis se prononcera sans mot dire.

Cette première manière de division a été maintes fois tournée en ridicule. Elle n'est pourtant pas dépourvue de sagacité.

Dans les assemblées qui à la fois discutent et votent, les débats n'ont trop souvent lieu qu'en vue du scrutin. On ne parle pas pour s'éclairer et se convaincre avant de savoir quel bulletin on laissera tomber dans l'urne. Chacun l'a prêt et ne monte à la tribune que pour y annoncer une idée arrêtée. La discussion prend l'allure d'un défilé, d'une parade, où partisans et adversaires débitent, plus ou moins éloquemment, leur profession de foi, sans songer à refuter sérieusement les arguments de leurs contradicteurs. Les raisonnements ont quelque chose de lâche et de superficiel. Si la minorité juge utile de parler c'est pour interjeter appel auprès du pays plus que pour entraîner la chambre.

L'approche d'un vote pousse plus à l'injure qu'à la philosophie. Les préoccupations de ce moment cachent souvent le côté le plus attachant du problème débattu. Revient-on sur l'opinion que l'on a manifestée dans un discours ou en soulignant par des applaudissements et des

interruptions, les déclarations d'autrui? Chacun ne tient-il pas à faire triompher au scrutin les idées qu'il a émises? A-t-on jamais vu un orateur, eût-il soutenu les excentricités les plus absurdes, reconnaître l'extravagance de ses paroles? S'il vote pour un système autre que le sien, ce ne sera pas afin de se rallier à celui qu'après discussion il croit le meilleur, mais, à celui dont la réussite sera le plus à même de déguiser son propre insuccès.

L'organisation du Tribunat et du Corps législatif ne fait pas de l'un de ces conseils, par rapport à l'autre, une assemblée de révision, mais, elle pare à l'inconvénient ci-dessus.

Chacun remplit un office distinct. L'un creuse consciencieusement les questions, sans penser à autre chose. L'autre se prononce sans préventions. Au moment de voter, ses membres gardent leur liberté, ne s'étant compromis ni par leur langage ni par leurs actes.

C'est grâce au système de l'an VIII que les Bégouen, les Bigot-Préameneu, les Portalis, les Treilhard, les Siméon ont pu mener à bien une des œuvres législatives les plus considérables qui aient été jamais entreprises : le Code civil.

Mais, le Sénat, dira-t-on, que faisait-il en tout celà? Pour être indiquée la dernière, son intervention ne sera pas la moindre. C'est sur lui que comptait Sieyès pour soumettre à la volonté d'un seul cette organisation que rien n'aurait empêché de fonctionner d'elle-même.

D'après la Constitution de l'an VIII, tout Français, habitant une commune du territoire et âgé de 21 ans est électeur. Il participe à l'élection d'une première liste appelée *liste des notables de la commune* et qui comprend un dixième de ses propres suffragants.

A leur tour les *notables de la commune* élisent un dixième d'entre eux. Ce dixième constituera *la liste des notables du département*.

Ces notables enfin opéreront dans leur sein une troisième sélection d'un dixième. Cette dernière et troisième liste sera celle *des notabilités nationales*.

Dans la liste des notabilités communales seront choisis les conseillers municipaux et les juges des tribunaux de première instance.

La liste des notabilités départementales fournit les fonctionnaires destinés aux divisions du territoire.

Dans la liste des notabilités nationales seront choisis : les consuls, les membres du Tribunat et du Corps législatif, les juges de cassation, les commissaires à la comptabilité.

Le Sénat de l'an VIII possède donc un pouvoir assez considérable pour désigner sous ses formes multiples tout ce qui constitue l'expression la plus haute de la puissance publique.

L'étendue de son intervention dans le recrutement de tout ce qui n'était pas lui explique l'importance attribuée au sien propre.

Les consuls sortant, Sieyès et Roger Ducos, se firent nommer par la Constitution membres du Sénat. C'est donc l'auteur de l'œuvre, qui pour être plus sûr de sa mise en mouvement va se placer au point le plus délicat. Autour de lui viendront des hommes sûrs, appelés par lui. Le conseil capital de l'an VIII se formera comme une boule de neige (1).

C'est en effet, réunis aux deuxième et au troisième consuls, que Sieyès et Ducos devaient désigner la majorité du Sénat. Il comprendrait quatre-vingts membres, à vie et âgés de quarante ans au moins.

(1) Sieyès fut d'ailleurs le premier président du Sénat.

Le premier choix n'en grouperait que soixante. Le chiffre de quatre-vingts serait complété par l'addition de deux nouveaux membres, durant chacune des années qui suivraient. Par là on pourrait retenir au Sénat l'esprit que, dès le début, on voudrait y mettre.

Comment un conseil ainsi nommé aurait-il risqué de contrecarrer les vues du premier consul? La confiance de Bonaparte fut telle qu'une fois rempli avec cette prudence, il accorda au Sénat de désigner lui-même ses membres dans l'avenir. Il devait les choisir parmi trois candidats présentés par le Corps législatif, le Tribunat, et le premier Consul. Il est vrai qu'étant donnée la manière dont on avait composé les assemblées, ces candidats devaient tous être ceux de Bonaparte.

Le 7 nivôse, la première partie du programme fut suivie en tous points.

Sieyès, Roger Ducos, Cambacérès et Lebrun qui tous les quatre avaient pris une grande part au coup d'Etat nommèrent vingt-neuf sénateurs avec lesquels ils cherchèrent des citoyens soumis.

L'organisation de Sieyès n'est pas abstraite comme on le lui a reproché souvent. Elle dénote une profonde connaissance de l'homme. Le Sénat voyait-il apparaître un charmeur du peuple, se complaisant dans l'opposition sous prétexte de rendre hommage à ses qualités, il l'appelait, l'absorbait dans son sein, l'étouffait dans sa majorité. L'envoyer au Tribunat eut été lui donner le moyen de parler de très haut. Au Corps législatif il n'aurait pas manqué de se rattraper dans ses votes d'un silence imposé. Le mettre au Sénat était, vu le devouement de ce corps pour Bonaparte, le réduire à un complet néant. Au lieu de se confiner dans une opposition sans résultat, il ne tarderait pas à comprendre que mieux valait rivaliser de plate fidélité avec

ses collègues. Sieyès n'avait eu qu'à regarder les plus ardents révolutionnaires, à se souvenir des prétentions nobiliaires de Danton, pour se convaincre que chez beaucoup l'intransigeance égalitaire n'avait été qu'un moyen de parvenir aux dignités et aux honneurs.

A son fidèle Sénat la Constitution de l'an VIII n'a-t-elle donné aucune participation directe dans l'œuvre législative ?

Trois conseils en étaient déjà chargés. On ne pouvait lui confier purement et simplement le droit de recommencer la loi. On lui donna mieux encore, la mission d'examiner si telle que ces trois conseils l'avaient faite elle ne renfermait rien de contraire aux principes les plus essentiels du pays, aux conquêtes de la Révolution, à l'œuvre de l'an VIII elle-même.

Si l'on pense à tout ce qui a pu être tiré depuis de ces principes essentiels du pays et des conquêtes de la Révolution en fait de déductions contradictoires, de syllogismes variés, si l'on se rappelle qu'au sein de nos assemblées parlementaires c'est, en leur nom, que la plupart des projets ont été exaltés et combattus, on se fera une idée de l'absolutisme qu'une pareille attribution donnait au Sénat Conservateur. Il lui suffirait de le déclarer inconstitutionnel pour paralyser le résultat du concours du Conseil d'Etat, du Tribunat et du Corps législatif.

Cela fut rarement nécessaire. Le premier consul possédait seul le droit d'initiative devant le Conseil d'Etat. Il pouvait, lorsqu'un projet ne revêtait pas la forme désirée, le retirer en tout état de cause, durant le voyage qu'il lui fallait faire à travers la Constitution, pour devenir loi. L'efficacité du Sénat n'avait donc à se manifester que dans les cas où Bonaparte lui demandait d'accomplir ce qu'il ne voulait faire lui-même.

Bientôt, au premier consul cette influence à peine voilée ne suffira plus. A mesure que nous avançons, que le souvenir de la Révolution s'atténue, nous le voyons lever le masque, rendre ostensible ce que la Constitution de l'an VIII déguisait.

Le 16 thermidor an X un senatus-consulte décida que le Sénat ne choisirait plus ses membres que sur la présentation de Bonaparte. Sans distinction d'âge les membres du Grand Conseil de la Légion d'honneur y étaient introduits. C'était, en quelque sorte, établir la nomination directe. Pour que nul n'en doutât le premier consul se réserva explicitement le droit d'élever à la dignité de sénateur tout homme âgé de 40 ans qui se serait distingué par ses services ou ses talents.

Plus le Sénat devient franchement la chose de Bonaparte, plus il se plait à le combler d'honneurs et de pouvoirs. L'acte du 16 thermidor en augmente les attributions d'une façon incroyable, ne sait plus qu'inventer pour en accroître la puissance. Dorénavant il aura le droit d'interprêter la Constitution, de la compléter, de dissoudre le Corps législatif et le Tribunat, de casser les jugements des magistrats réguliers en les déclarant attentatoires à la sûreté de l'Etat !

Pour qu'une pareille disposition pût passer il avait fallu, même en ce temps de réaction, que les circonstances en eussent fourni le prétexte. Un certain nombre de jugements avaient été rendus, en matière de biens nationaux, qui dépouillaient les acquéreurs. La classe en était compacte et influente. Elle put croire que le pouvoir du Sénat s'exercerait en sa faveur. Ainsi Napoléon édifiait son absolutisme en paraissant servir la cause de la Révolution.

Le 9 nivôse an XI un nouveau senatus-consulte crée les sénatoreries.

La sénatorerie est une dotation.

Dans chaque arrondissement de tribunal d'appel, le sénateur auquel elle est accordée possède une habitation. Il a droit à un revenu de *vingt* à *vingt-cinq mille francs* en domaines nationaux.

Une somme de quatre millions fut attribuée annuellement à cette institution.

On a beaucoup discuté sur le motif qui put amener Bonaparte à la créer. Le premier consul, a-t-on dit, voulut élever une hiérarchie d'ordre civil à côté des grades militaires. On a soutenu que son intention avait été en les rendant grands propriétaires, au sortir d'une époque troublée, d'engager à bien remplir leur mission les citoyens qui défendaient la propriété. La raison fut qu'il fallait au sein du Sénat piquer l'émulation et la convoitise. Pour sièges des sénatoreries on choisit partout des monuments majestueux, à Dijon, le palais des Etats de Bourgogne ; à Arras, l'Abbaye de Saint-Wast ; à Orléans, le château d'Amboise ; à Rouen, le château d'Eu ; à Trèves, le château de Poppelsdorf ; à Aix, l'Hôtel de Mons ; à Narbonne, le palais de l'Archevêché. A Paris, nul édifice ne parut assez beau. On fut si embarrassé qu'en 1808 aucun choix n'avait encore été fait.

Tout sénateur ne pouvait prétendre à habiter ces alléchantes demeures. Il fallait qu'il se fût assez signalé par son zèle pour mériter d'être présenté sur une triple liste au choix du premier consul par le corps auquel il appartenait.

On comptait sur lui, une fois dans sa résidence, pour attirer les populations au régime nouveau, signaler les citoyens dévoués à l'attention du gouvernement afin qu'il en tirât parti dans l'administration. Aussi le senatus-consulte du 9 nivôse exigeait-il que tout sénateur muni d'une sénatorerie y habitât, chaque année, pendant trois mois au moins.

Sur la première liste nous relevons les noms de : Tronchet à Amiens, Rœderer à Caen, Monge à Liège, Roger Ducos à Orléans, Cornudet à Rennes, Lucien Bonaparte à Trèves, Fouché à Aix, etc.

La longue pièce suivante adressée en 1806 par Napoléon au maréchal Kellermann, duc de Valmy, fera comprendre les services attendus de l'institution du 9 nivôse.

« Monsieur Kellermann, nous désirons que vous vous rendiez dans votre sénatorerie, avant le 1er prairial, que vous y résidiez pendant trois mois consécutifs, et que vous parcouriez tous les départements qui en forment l'arrondissement.

« L'objet apparent de votre voyage et de votre séjour sera de connaître la situation, la nature, l'état et la valeur des biens dont votre sénatorerie a été dotée.

« L'objet le plus important sera de nous fournir des renseignements sûrs et positifs sur tout ce qui peut intéresser le gouvernement, et à cet effet de nous adresser directement un mémoire tous les quinze jours, de chaque chef-lieu de votre département.

« Vous sentez que sur cette mission particulière le secret doit être inviolable ; si elle était connue, toutes les lumières vous fuiraient, les hommes honnêtes s'interdiraient toute communication avec vous et vous ne rapporteriez que les dénonciations de l'intrigue et de la malveillance.

« D'un autre côté les fonctionnaires publics qui sont généralement dignes de notre confiance, seraient avilis et découragés, et ces missions extraordinaires qui doivent éclairer le gouvernement ne seraient plus que des inquisitions odieuses et des moyens de désorganisation.

« 1° Vous connaîtrez quels sont le caractère, la conduite, les talents des fonctionnaires publics soit dans l'ordre administratif, soit dans l'ordre judiciaire ;

« 2° Quels sont les principes et l'influence des ecclésiastiques ;

« 3° Quels sont, dans toutes les parties de votre arrondissement, les hommes qui marquent par leur caractère, par leur fortune, par leur ascendant sur le peuple ; à quel ordre de gens ils appartiennent.

« Vous dresserez des états circonstanciés de toutes les informations relatives aux personnes ; vous appuierez votre jugement sur des faits réels et bien constatés, et vous nous enverrez ces états ;

« 4° Vous rechercherez quelles sont les dispositions des citoyens dans les différentes classes et dans les différents cantons relativement :

« 1° Au gouvernement ;

« 2° A la religion ;

« 3° A la conscription ;

« 4° A la taxe d'entretien des routes ;

« 5° A la perception des impôts indirects ;

« 6° Vous observerez s'il y a des conscrits fugitifs, quel peut en être le nombre, s'il y a quelque mouvement à craindre.

« Quel est le service de la gendarmerie ?

« Quels sujets s'y distinguent par leur zèle ou s'y font remarquer par leur négligence ?

« Quelle est la quantité et la nature des délits, si ce sont des délits isolés ou le résultat d'attroupements ?

« Quelle est l'opinion générale sur l'institution des jurés ?

« Quels sont ses effets sur les jugements éventuels ?

« 7° Vous examinerez quel est l'état de l'instruction publique, soit dans les écoles primaires, soit dans les écoles secondaires, soit dans les lycées ?

« A quelle cause tiennent ou les succès ou la langueur de ces établissements ?

« Vous dresserez un état des hommes qui s'y distin-

guent par leurs talents et de ceux qui n'ont point mérité la confiance publique.

« 8° Vous étudierez l'état de l'agriculture, du commerce et des fabriques.

« Quels sont les hommes qui se distinguent par des lumières ou des succès dans ces différentes branches ?

« 9° Quel est l'état des subsistances et quelle est l'espérance de la récolte prochaine ?

« 10° Vous observerez l'état des routes, quelles sont les causes générales ou particulières de leur dégradation ;

« 11° Où on en est pour l'éducation des chevaux, des bêtes à laine, des bestiaux de toutes espèces.

« Quels sont les encouragements nécessaires pour les étendre et les faire prospérer ?

« Vous nous enverrez successivement pour tous ces objets, des mémoires séparés et fondés sur des connaissances positives.

« Sur ce, je prie Dieu qu'il vous ait en sa sainte garde.

« Saint-Cloud, le 8 germinal an XIII.

« Signé : NAPOLÉON.

« Par l'Empereur,

« *Le Secrétaire d'Etat :*

« Signé : HUGUES B. MARET. »

Ainsi les fonctionnaires, les prêtres, les gendarmes, les routes, les écoles, les fabriques, les subsistances, et même les bêtes à laine, tout cela va devenir de la compétence du sénateur, dans cette excessive centralisation qui s'appellera l'Empire. Il exercera sa pondé-

ration non seulement dans le domaine des lois, mais, encore en aidant le gouvernement à triturer selon ses vues toute la matière sur laquelle il aura indirectement à légiférer.

CHAPITRE VI

Premier Empire.

Après le senatus-consulte de l'an XI le pays est prêt pour l'Empire héréditaire.

Le senatus-consulte du 28 floréal an XII le proclame, donne au Sénat et à l'ensemble du gouvernement une allure monarchique.

A côté des quatre-vingts sénateurs choisis d'après la méthode ancienne viennent s'asseoir : les princes français ayant atteint leur dix-huitième année, les grands dignitaires de l'Empire, tout citoyen appelé par l'Empereur.

Voici donc le nombre des sénateurs devenu illimité. Napoléon n'en abuse pas. De 1806 à sa chute, le chiffre de son assemblée favorite ne s'élève que lentement. Il est de 104 membres en 1806, de 114 en 1807, de 119 en 1808, de 114 en 1809, de 126 en 1810, de 133 en 1811, de 129 en 1812, et de 141 l'année suivante. A quoi sert d'augmenter les membres d'une chambre dont la majorité vous est dévouée ?

Le Sénat impérial en la personne de soixante de ses membres pouvait, en vertu du sénatus-consulte du 28 floréal, être constitué en Haute-Cour. Portalis avait dit en l'an XII : « Cette institution ne rompt pas l'égalité, elle la rétablit ; car des hommes qui exercent une censure sur les autres, et qui peuvent être l'objet de leurs jalousies, seraient plus malheureux et plus exposés que les citoyens ordinaires, s'ils pouvaient être justiciables de ceux mêmes sur lesquels ils exercent leur juridiction et dont ils peuvent exciter le mécontentement et la haine. »

Ce sont les sénateurs que Portalis prétend ainsi protéger. Ils seront les principaux justiciables du nouveau tribunal. Comment ne bénéficieraient-ils pas d'une juridiction spéciale avec les honneurs dont ils jouissent ?

Lorsqu'ils viendront dans leurs sénatoreries, le sénatus-consulte veut qu'ils soient attendus, dès la porte de la ville, par un détachement de la garde nationale sous les armes. Ils trouveront le maire et les adjoints en arrivant à leur logis. Tout ce qui, à un titre ou à un autre, détient quelque chose de la puissance publique devra se précipiter vers eux ou leur envoyer des députations. Jusqu'à l'humble sentinelle qui présentera les armes à leur passage !

Couverts de droits et d'honneurs, s'en voyant attribuer chaque jour de nouveaux (1), les sénateurs n'ont rien à refuser au maître de la France. En 1807 ils sup-

(1) Le Sénat de l'Empire arriva à posséder un pouvoir dictatorial. Le senatus-consulte de floréal créa dans son sein des commissions qui, sous le nom de *commission de la liberté individuelle*, *commission de la liberté de la presse*, s'occupaient de la validité des arrestations lorsqu'elles n'avaient pas été, dans les dix jours, suivies de comparution devant les tribunaux, mesuraient à leur gré l'indépendance qu'il convenait de laisser à l'opinion. Puis il obtint le droit de suspendre la Constitution dans les cas graves s'ajoutant au droit de la modifier comme il l'entendait.

priment le Tribunat dont les libres discours auraient pu lui porter ombrage. Leur assemblée se trouve seule en face du Corps législatif.

Peut-on dans l'organisation qui subsiste trouver le germe d'une division quelconque du pouvoir délibérant ? Penser à l'organiser en donnant à une chambre le législatif, à l'autre le constituant ?

Nous ne le croyons pas. Sous l'Empire les choses ont pu quelque temps fonctionner ainsi parce que partout se cachait l'absolutisme de Napoléon. Avec deux chambres vraiment électives, ou la constituante se contenterait d'exercer son pouvoir et les lois manqueraient de la garantie de la double délibération, ou elle s'arrogerait le droit d'intervenir dans leur confection et la pondération n'existerait que grâce à un empiètement.

Aux Etats-Unis on a bien confié à un grand corps le droit d'annuler ce que la loi peut avoir d'inconstitutionnel, mais, ce corps appartient à l'ordre judiciaire, et coexiste avec le dualisme législatif.

Un admirateur enthousiaste de l'organisation napoléonienne a prétendu démontrer que son Sénat était indépendant. Si grande que soit l'autorité de M. Faustin Hélie nous préfèrerons nous fier au témoignage de l'empereur lui-même.

En 1807 il répond à une adresse : « Monsieur le président du Sénat, j'ai reçu l'extrait des registres de délibérations du Sénat du 4 décembre. J'ai été touché des sentiments qu'il me montre. Au reste en cela le Sénat ne fait que me payer de retour. »

Plus tard, désabusé, abandonné des hommes et de la fortune, Napoléon dira : « Un signe était un ordre pour le Sénat qui faisait toujours plus qu'on ne désirait de lui. »

Que de souvenirs pouvait se rappeler en effet le colosse renversé ! Il dut revoir ces députations inces-

santes que le Sénat avait pris l'habitude de lui envoyer au milieu de ses combats pour le féliciter plus tôt de ses victoires. L'irrévérencieuse appellation : « les comtes bleus » que Talleyrand donnait à ses membres, en faisant allusion à la couleur de leur costume, dut tourbillonner dans son esprit. Il avait aimé à se présenter au Sénat couvert d'or et de diamants par M. de Rémusat, premier chambellan, chargé à la fois de la garde-robe impériale et de la surintendance des spectacles. Où était le temps où assistant, un jour, à une séance de l'Académie et ayant manifesté son étonnement d'y voir tant de sénateurs, il s'était attiré cette réponse : « Que voulez-vous, Sire, il faut bien faire quelque chose. »

Durant le calvaire de Dresde, Paris, Waterloo, Napoléon dut se rappeler aussi de la parole d'Andrieux : « Sire, on ne s'appuie que sur ce qui résiste. » Un corps qui n'est pas capable de résister contre son souverain, ne l'est pas davantage en sa faveur. La preuve en fut cette odieuse déchéance de son protecteur malheureux qu'à l'instigation de Talleyrand le Sénat osa prononcer. L'acte du 2 avril 1814 fut voté par 66 voix contre 74 abstentions. Les plus fidèles amis de Napoléon n'étaient pas là, tout ce qu'il y avait au Sénat de maréchaux et de généraux l'ayant suivi hors de France.

CHAPITRE VII

Première Restauration.

Paris était envahi.

L'empereur Alexandre, chef de la coalition, comprit que notre pays avait, à ce moment, besoin d'une réaction libérale, comme, en l'an VIII, il lui avait fallu un retour de l'autorité.

Il chargea le Sénat de choisir un gouvernement provisoire.

Le 2 août, MM. Lebrun, Barbé-Marbois, Destutt de Tracy, Emmery et Lambrechts furent désignés par cette assemblée pour former un comité de constitution. Bien que renfermant trois républicains de principes, il s'accorda sur ceci : il fallait nommer roi le chef de la maison de Bourbon en donnant pour point d'appui à son gouvernement la volonté nationale.

C'est en ce sens que concluait le rapport lu, le 4 avril, devant M. de Nesselrode. Il réduisait les sénateurs à cent, les rendait héréditaires, en faisant intervenir les collèges électoraux dans leur désignation initiale.

M. l'abbé de Montesquiou, qui assistait à cette organisation au nom du comte de Provence, combattit le projet presque en tous points.

Il déclara que le gouvernement de la France ne reposerait pas sur la souveraineté populaire, que la Constitution serait octroyée.

Les sénateurs ne seraient nommés que par le roi et en nombre illimité.

M. l'abbé de Montesquiou soutenait que l'idée monarchique l'exigeait impérieusement. A M. Lambrechts qui lui avait proposé d'élever, à titre d'arrangement, à 150 le maximum des sénateurs il avait répondu : « Cent cinquante ! C'est cent cinquante mille qu'il m'en faut. Je n'en passe pas un de moins. »

C'est le *projet des cinq* qui, malgré ces protestations fut le 6 adopté par le Sénat.

Cette assemblée entendait retirer le fruit de sa lâcheté.

Elle eut peur que ses membres ne « fussent chassés comme des manants », exigea l'insertion d'une clause en vertu de laquelle tous bénéficieraient de l'hérédité établie et garderaient leurs sénatoreries et dotations à l'exclusion des nominations ultérieures. Le Sénat décida que le nombre de ses membres ne pourrait jamais varier en dehors de 150 à 200.

Le point de vue profondément égoïste auquel il se plaça en cette occasion jeta au début un vrai discrédit sur l'hérédité proposée. Le pays sortit de sa torpeur, répondit ironiquement aux sénateurs, réclamant que l'on rendit immuables dans leurs familles ces sénatoreries que Napoléon leur avait concédées à titre viager, qu'ils feraient mieux de se faire une constitution politique que des « constitutions de rentes. »

Le comte d'Artois, arrivé à Paris, se sentit encouragé par l'opinion à refuser de reconnaître la cons-

titution votée. L'empereur Alexandre intervint. Le prince se rendit à ses raisons. Le 14 avril, il accepta à la fois la lieutenance du royaume et l'acte sénatorial. Mais, dans l'énumération par lui faite des engagements conclus, le maintien des sénateurs et la question des dotations furent, à la satisfaction du peuple, volontairement passés sous silence.

Louis XVIII ne se crut pas lié par les promesses de son frère. C'était un libéral, très enclin aux spéculations de la philosophie. En 1788, à l'assemblée des notables, il avait appuyé les revendications du tiers. Il fut cependant intraitable en ce qui concerne la base de la constitution. La déclaration de Saint-Ouen attesta sa résolution de n'accorder à la France qu'une Charte octroyée.

Alors un conseiller général de la Haute-Garonne, inconnu, obscur, écrivit une lettre qui eut du retentissement. Il affirmait que la déclaration était apocryphe, que le roi ne pouvait en être l'auteur. La pairie héréditaire constituait une inacceptable anomalie en l'état de la France. Notre pays renfermait-il deux cents familles assez supérieures aux autres pour leur accorder les privilèges politiques du droit de naissance ? Ce véhément adversaire de l'hérédité était M. de Villèle, le futur ministre de la Restauration. Ses *Mémoires*, récemment publiés, ont achevé de nous faire connaître sa pensée véritable. Il craignait que le droit de naissance accordé aux descendants d'hommes sortis de la Révolution effaçât ce qui restait de la noblesse de l'ancien régime.

Dès son arrivée à Paris, le roi nomma pour parfaire la Constitution selon ses vues un nouveau comité, où, à côté de sénateurs choisis soigneusement, quelques membres du Corps législatif furent admis.

Ce comité fit la pairie héréditaire. Mais, le roi pou-

vait, en nommant un sénateur, accorder ou refuser à son gré à ses enfants le droit de naissance.

Louis XVIII avait imaginé ce biais pour écarter, quand besoin serait, le vieil élément révolutionnaire qui faisait si peur à M. de Villèle.

Sur la demande de M. de Sémonville les princes du sang furent reconnus sénateurs de droit.

Cette disposition passa malgré la vive opposition de Boissy-d'Anglas et de Chabaud-Latour. Ils obtinrent pourtant qu'à chaque session de la Chambre des pairs ces princes seraient obligés d'obtenir du roi l'autorisation de prendre part aux séances. Le comte d'Artois avait été la personnalité visée dans cette courte escarmouche.

Qu'allait-il advenir des sénateurs de l'Empire et de leurs privilèges ?

Dans leur crainte de se voir déposséder ils s'étaient prêtés à tout, rendus en corps à Notre-Dame pour y entonner un *Te Deum* en l'honneur du nouveau monarque, et assister à une messe solennelle en mémoire de Louis XVI. Louis XVIII ne leur en accorda pas plus de sympathie pour celà, supprima leurs sénatoreries, leurs dotations, la limitation de nombre qu'ils avaient fixé pour se créer un monopole.

Cette décision était une conséquence du caractère que la Charte donnait à la pairie.

Louis XVIII considérait comme de sa dignité de faire à l'esprit nouveau le moins de concessions possible. Ces concessions mêmes, il s'arrangeait de manière à s'en servir pour rehausser le prestige royal. Les *ultras* s'en étaient aperçus et disaient ironiquement que pour obtenir quelque chose du souverain il suffisait de lui donner à entendre qu'il l'octroyait lui-même. Il s'efforçait de représenter ce qu'il accordait non comme l'injection dans son gouvernement d'innovations conquises par la

révolte, mais, comme le fruit du développement rationnel des institutions de l'ancienne France. C'était ce qu'il appelait : « renouer la chaîne des temps ».

Dans la pairie de 1814, Louis XVIII n'a jamais voulu voir que celle d'avant 1789 transformée. Le costume des sénateurs de la Restauration, en dit assez. Ils portaient l'habit avec broderies, dragonnes, franges, torsades et épaulettes. Une épée ceignait leur taille et de leur chapeau retombait une plume, retenue par une cocarde blanche.

L'ancienne pairie était à la fois réelle et personnelle, réelle en ce qu'elle était attachée à certains fiefs, personnelle en ce qu'elle conférait certaines dignités.

En 1814, il n'y avait plus moyen de parler de fiefs ni de vassaux, mais, la participation accordée aux membres de la chambre haute, dans l'œuvre législative, est apparue au roi comme une survivance, tout au moins comme une compensation de ce que 1789 avait aboli. Il importait de montrer dans les hommes qui allaient siéger au Luxembourg la frondaison de l'ancien conseil fait pour éclairer les rois sur les questions importantes.

Les pairs qui le composaient ne siégeaient-ils pas de droit aux parlements, en général à celui de Paris ? Leur présence n'y était-elle pas indispensable à l'enregistrement des lois principales ?

Cette manière d'entendre la pairie de 1814 résolvait nettement le problème de sa réglementation. Bien plus que l'idée monarchique, elle exigeait l'organisation qu'au nom du futur roi, M. l'abbé de Montesquiou avait réclamée.

Le souverain seul devait avoir le droit de nommer les membres de la chambre haute, puisque autrefois il était seul à pouvoir ériger des pairies. Ces désignations devaient s'effectuer sans limitation pour la Couronne, puisque sur la fin de l'ancien régime aucun maximum n'était fixé.

Philippe-Auguste avait, il est vrai, arrêté à douze le nombre des pairs : six ecclésiastiques, six séculiers : l'archevêque de Reims, les évêques de Laon, Noyon, Langres, Châlons, Beauvais, les ducs de Guyenne, de Normandie, et de Bourgogne, les comtes de Toulouse, de Champagne et de Flandre. Mais, ce système avait depuis longtemps disparu. Les rois prirent l'habitude non seulement de remplacer les familles éteintes, mais, encore de conférer la pairie selon leur bon plaisir à leurs plus féaux sujets. Les nouveaux venus étaient investis aussitôt des mêmes prérogatives et des mêmes fonctions que leurs prédécesseurs. Les ordonnances d'érection le constatent explicitement. Suivant, ce qu'il jugeait l'intérêt du royaume, et l'influence des hommes de cour, le souverain pouvait donc augmenter les pairies ou en laisser diminuer le nombre.

Louis XVIII n'hésita que sur un point à appliquer à la pairie nouvelle les règles de l'ancienne. L'ancienne une fois conférée était adéquate à la personne. Il était de droit absolu que tout descendant de pair naissait avec les avantages et les devoirs de ses ancêtres. Le roi lui-même était impuissant à l'en dépouiller. Pour cela il fallait un jugement solennel. Cette idée s'était depuis longtemps formée qu'il était le serviteur du pays et non l'officier d'un monarque. Malgré cela Louis XVIII remplaça l'hérédité obligatoire par l'hérédité facultative. Nous l'avons dit, il fallait à tout prix débarrasser la chambre haute de cette graine d'hommes qui avait prêté serment au Jeu de Paume, rempli les assemblées de la République et dont, selon le mot méprisant d'un grand seigneur, *les parchemins n'avaient été noircis que par le feu des batailles.*

S'il est donc impossible d'affirmer que la pairie de 1814 n'eut de commun que son nom avec celle de l'an-

cien régime, il est inexact, comme le président Henrion de Pansey, développant les vues de Louis XVIII dans son ouvrage : *Des Pairs de France et de l'ancienne Constitution*, de ne voir dans l'une et dans l'autre qu'une seule et même chose. Il y a de nombreuses analogies, mais, non identité entre les pairs de la Restauration et ces *pairs à brevet* dont Saint-Simon s'est gaudi si fort, qui, lorsque les grands vassaux eurent perdu leur indépendance, n'en continuèrent pas moins à être partie intégrante de l'Etat et à siéger au Parlement.

Le désir d'assimiler quand même les deux pairies l'une à l'autre fut cause d'une fâcheuse disposition que l'on introduisit dans la Charte. Avant 1789 le roi avait le droit de varier l'importance de la dignité qu'il accordait lorsqu'il érigeait une pairie. Il n'y avait à cela aucun inconvénient dans une organisation basée sur des hiérarchies incontestables alors que le souverain pouvait tirer de l'avis des pairs le profit qu'il voulait, ou s'en passer, ce qui était plus fréquent encore. Dans la Constitution de 1814 la reproduction de cette prérogative mettait entre les mains du souverain un moyen d'action dangereux sur les membres de la chambre haute. L'indépendance héréditaire était proscrite avant même de naître, d'autant plus que l'initiative des lois était exclusivement réservée au trône (1).

La Restauration devait apprendre seize ans plus tard combien elle aurait gagné à présenter ses institutions même les plus séculaires comme complètement distinctes d'un régime dont l'effondrement avait été pour la maison de Bourbon la cause d'un long exil. Il lui aurait suffi d'avouer les véritables emprunts qu'elle de-

(1) La Chambre des Pairs n'a que le droit : « de supplier le roi de proposer une loi » et « d'indiquer ce qu'il lui paraît convenable que la loi contienne »

mandait au passé, sans provoquer l'irritation en en laissant supposer qu'elle ne faisait pas et se priver de la reconnaissance que ses concessions auraient pu lui valoir.

La Charte de 1814 fut suivie d'une Ordonnance portant que l'ancienne dotation des sénateurs passerait au domaine de la Couronne, A ces peu persistants serviteurs de l'Empire, elle ne réservait plus qu'une pension de trente-six mille francs par an, dans le cas où la Restauration les conserverait à la Chambre des Pairs.

Qui resterait ? Qui serait exclu ? On se posait ces questions avec impatience. Lorsque le chancelier fit connaître la composition de la nouvelle assemblée, on apprit que cinquante-trois des sénateurs ayant travaillé à la constitution actuelle se trouvaient écartés. Ce nombre renfermait tous les conventionnels ayant voté la mort de Louis XVI. Le roi conservait Garat, Rœderer, Desmeuniers et Lambrechts, dont le savoir faire avait contribué à aplanir les difficultés qui précédèrent le retour des Bourbons.

La statistique parlementaire donnait pour la première chambre le tableau que voici :

Anciens sénateurs.................. ...	84
Anciens pairs ecclésiastiques..........	3
Anciens ducs et pairs..................	26
Anciens ducs héréditaires non pairs....	11
Anciens ducs à brevet.................	6
Maréchaux non anciens sénateurs	10

Si on ajoute à cette liste le duc de Plaisance, ancien architrésorier, et le prince de Bénévent, vice-grand électeur de l'Empire, on se fera une idée complète de cet étrange mélange, où se trouvaient réunis pour la plus grande gloire du trône les émigrés et ceux qui les avaient obligés à partir. C'est bien là cette pairie dont

Villèle a écrit : « Les avantages qu'on pouvait en attendre furent gravement compromis par la première nomination des pairs. La majorité de la Chambre fut composée de sénateurs pour la plupart vieux révolutionnaires, que l'égoïsme, la bassesse et l'intrigue avaient fait surnager au milieu des différents bouleversements politiques. Le reste fut choisi parmi les hommes de l'ancienne cour dont les exigences intéressées et vaniteuses, la légèreté et l'incapacité avaient hâté la révolution de 1789. »

Le ministre de la Restauration a raison. Mais, il fallait bien prendre la pairie nouvelle quelque part. Louis XVIII ne put faire autrement, en la circonstance que d'appliquer sa maxime : « Quiconque n'est pas contre moi est avec moi. » Agir autrement eût été maladroitement augmenter le nombre de ses adversaires.

CHAPITRE VIII

Cent-Jours.

La pairie de 1814 embarrassa Napoléon à son retour de l'île d'Elbe.

Un des premiers décrets, rendus en mars 1815, disait :

« Considérant que la Chambre des Pairs est composée en partie de personnes qui ont porté les armes contre la France et qui ont intérêt au rétablissement des droits féodaux, à la destruction de l'égalité entre les différentes classes, à l'annulation des ventes des domaines nationaux, et enfin à priver le peuple des droits qu'il a acquis par vingt-cinq ans de combats contre les ennemis de la gloire nationale.... » Partant de là l'empereur déclarait les deux chambres dissoutes. Qu'allait-il faire de la pairie héréditaire ? Sur ce sujet ses convictions étaient vacillantes.

« La pairie, disait-il, d'une part, est en désharmonie avec l'état présent des esprits ; elle blessera l'orgueil

de l'armée, elle trompera l'attente des partisans de l'égalité, elle soulèvera contre moi mille prétentions individuelles. Où voulez-vous que je trouve les éléments d'aristocratie que la pairie exige ? Les anciennes fortunes sont ennemies, plusieurs des nouvelles sont honteuses. Cinq ou six noms illustres ne suffisent pas. Sans souvenirs, sans éclat historique, sans grandes propriétés, sur qui ma pairie sera-t-elle fondée ? Celle d'Angleterre est tout autre chose ; elle est au-dessus du peuple, mais, elle n'a pas été contre lui. Ce sont les nobles qui ont donné la liberté à l'Angleterre ; la Grande-Charte vient d'eux. Ils ont grandi avec la constitution et font un avec elle ; mais, d'ici à trente ans, mes champignons de pairs ne seront que des soldats ou des chambellans ; l'on ne verra qu'un camp ou qu'une antichambre. »

Cependant il pensait que l'hérédité pouvait lui être fort utile. Il avait coutume, raconte un de ses confidents (1), de s'exprimer souvent ainsi :

« Une constitution appuyée sur une aristocratie vigoureuse ressemble à un vaisseau. Une constitution sans aristocratie n'est qu'un ballon perdu dans les airs. On dirige un vaisseau parce qu'il y a deux forces qui se balancent. Le gouvernail trouve un point d'appui. Mais, un ballon est le jouet d'une seule force ; le point d'appui lui manque, le vent l'emporte et la direction est impossible. »

Des deux sentiments de Napoléon ce dernier triompha. C'était le plus politique. L'Europe armée en voulait moins à l'usurpateur qu'à l'homme providentiel qui avait essayé de faire vivre en bonne intelligence l'absolutisme et la révolution. Elle était animée de moins de colère contre le général dont les canons avaient labouré ses Etats que contre l'apôtre qui avait répandu

(1) Benjamin Constant, *Politique constitutionnelle.*

sur son passage l'esprit de la France de 1789, entouré d'un état-major de maréchaux fils de tonneliers et d'aubergistes.

Couvrir le trône à l'aide d'hommes appuis de la légitimité ancienne, devait être pour Napoléon le meilleur moyen de s'en créer une aux yeux de ses ennemis. Accepter la pairie héréditaire était flatter secrètement l'Angleterre, le plus acharné de tous.

L'empereur n'avait qu'à jeter les yeux en arrière pour se convaincre qu'en définitive le rétablissement de l'hérédité législative par les Bourbons n'avait pas été vu d'un mauvais œil par le pays. Il céda aux objurgations des intéressés. Benjamin Constant, l'auteur de l'Acte Additionnel, rompit ses hésitations dans une entrevue décisive.

Le groupe dont ce publiciste faisait partie se souvenait des mauvais résultats du sénat viager.

C'est ainsi que, dès son *Titre premier*, après avoir expliqué que si un certain nombre de réformes libérales avaient été ajournées par Napoléon c'était parce que l'Empereur avait voulu organiser un grand système fédératif européen conforme à l'esprit du siècle et favorable au progrès de la civilisation, que son but serait désormais d'accroître la prospérité de la France par l'affranchissement de la liberté publique, l'Acte Additionnel présente comme une des premières conditions de cette liberté l'établissement d'une pairie héréditaire.

La pairie de 1815 ne différa de celle de 1814 que sous deux rapports. L'âge à partir duquel il était permis de prendre part aux séances fut avancé de cinq ans. L'hérédité, de facultative devint obligatoire, Napoléon la restreignait à la ligne directe et la déclara non transmissible par adoption.

Le pouvoir législatif restait, comme par la Charte,

divisé en deux chambres. Du moment que le droit de naissance était admis, l'empereur aurait été fort contrit, s'il lui avait fallu laisser à sa haute assemblée des Cent-Jours les pouvoirs dictatoriaux du Sénat de jadis. Il ne pouvait plus être question du système de l'an VIII et des senatus-consultes subséquents. La Chambre des Pairs même en matière constituante devait marcher d'accord avec l'autre assemblée et obtenir la sanction impériale.

Dès que la teneur de l'Acte Additionnel fut connue elle donna naissance à une ardente polémique. Tandis que l'œuvre de Benjamin Constant rencontrait dans des milieux très différents des admirateurs comme Sismondi et le conventionnel Barrère, Viennet publia sous le titre d'*Opinion d'un homme libre* ses vues sur la constitution proposée. Il niait catégoriquement que la France fût pour l'hérédité. Cette hérédité était à l'entendre : « demandée par *deux cents* prétendus publicistes et repoussée par *vingt-quatre millions neuf cent quatre-vingt-dix-neuf mille huit cents Français.* » Il était absurde, ajoutait-il : « de vouloir que la loi fût faite par des sénateurs imberbes, descendus mollement du lit voluptueux de leurs maîtresses, cherchant un lit de repos sur les coussins de la pairie, chancelant de fatigue, sommeillant de luxure et d'ennui ».

Cette diatribe frappa, d'autant plus, que l'Acte Additionnel avait imaginé pour la seconde chambre une sérieuse représentation de l'industrie, de la propriété manufacturière et du commerce. Un contraste violent s'établit dans les esprits entre le *lit voluptueux* de Viennet et l'usine fumante. On se demande s'il n'aurait pas été préférable d'appliquer à la première chambre les principes de la seconde afin d'y dégager plus complètement la volonté nationale.

L'heure de Waterloo était proche. Après cette déci-

sive bataille le Sénat des Cent-Jours ne se fit pas plus de scrupules que celui de 1814 d'abandonner son souverain. Nous le voyons d'un commun accord avec la seconde chambre nommer une commission « chargée de négocier directement avec les puissances coalisées.» Au milieu de tant d'ignominies une seule parole loyale s'éleva. Ce fut celle de Labédoyère. « Il est donc décidé, s'écria-t-il, que dans cette enceinte on n'entendra jamais que des voix basses ! »

La pairie héréditaire n'eut donc au 20 mars 1815 pas plus d'influence pour empêcher la seconde chute de l'Empire que le Sénat viager n'en avait eu pour prévenir la première. Mais, peut-on dire qu'héréditaire, elle l'était vraiment, elle, dont les titulaires n'occupèrent même pas leurs sièges aussi longtemps que leurs prédécesseurs de 1814 ?

CHAPITRE IX

Seconde Restauration.

Il y avait au Sénat des Cent-Jours vingt-neuf pairs de la première Restauration.

Après la manière dont Louis XVIII avait traité en 1814 les sénateurs de l'Empire, ils ne pouvaient se faire aucune illusion sur celle dont le souverain récompenserait leur abandon. Tous furent chassés de la chambre haute.

Quatre-vingt-cinq nouvelles nominations les remplacèrent amplement.

Louis XVIII dut se résigner à maintenir l'hérédité obligatoire. On lui avait imposé cette condition par voie diplomatique avant même qu'il fût revenu en France. Les uns avaient craint que le roi ne se servit de l'hérédité facultative pour obtenir certains votes, les autres avaient été heureux de jouer un mauvais tour à l'ancienne noblesse, en rendant héréditaires comme elle et dans la même assemblée quelques-uns de ses plus fougueux adversaires.

Ces états de l'opinion expliquent l'ordonnance du 19 août 1815, faite pour déclarer qu'il n'existera plus à l'avenir aucune pairie viagère, que tout membre de la chambre haute bénéficiera des avantages du droit de naissance. Elle décidait que chaque lettre patente de nomination devrait porter collation d'un titre de noblesse. En voulant que les pairs fussent tous ducs, marquis, comtes, vicomtes ou barons, l'ordonnance d'août cherchait à différencier les membres de la première chambre d'avec ceux de la seconde par l'autorité de distinctions encore influentes sur l'esprit de la foule.

Mais, si la Restauration s'était bornée à donner aux pairs le prestige d'étiquettes derrière lesquelles depuis 1789 ne se cachait plus rien de réel, elle aurait fait peu pour eux. Il y avait autre chose à entreprendre. Il importait de lutter contre l'état économique nouveau. Napoléon avait montré à Louis XVIII sur quelle base il convenait d'appuyer l'hérédité, lorsqu'il étaya le mandat à vie par des sénatoreries viagères. Les deux règnes de la Restauration ne sont qu'un long effort pour agglomérer la fortune autour du pouvoir pondérateur. Ils comprennent que s'ils ont pu établir l'hérédité grâce à des circonstances toutes politiques, c'est seulement à ce prix qu'ils parviendront à l'affermir, à lui procurer sa consistance.

La première tentative est dans l'ordonnance du 25 août 1817. Elle porte qu'un majorat sera, sauf pour les ecclésiastiques , exigé de quiconque prétendra à la pairie.

Les majorats, on le sait, avaient été abolis par la Révolution. L'article 896 du Code civil avait, de son côté, prohibé les substitutions : « Si la propriété foncière est à considérer comme une garantie dans la distribution des emplois, il existera, avait remarqué l'orateur du gouvernement dans la séance du Conseil d'Etat

du 14 pluviôse an XI, un plus grand nombre d'individus avec une fortune donnant une garantie suffisante quand les patrimoines seront répartis que quand ils seront dans la main d'un seul dans chaque famille. »

C'est contre cette législation que dans son désir de se créer une aristocratie Napoléon avait cherché à réagir.

Pour que nulle protestation ne s'élevât il commença par procéder hors de France, prit des provinces par lui conquises comme celles de Dalmatie, de Frioul, d'Istrie, de Cadore, de Bellune, de Conegliano, de Trévise, de Feltre, de Bassano, de Vicence, de Padoue, de Rovigo, les érigea en grands fiefs transmissibles de mâles en mâles par ordre de primogéniture.

Le 14 avril 1806 un senatus-consulte autorisa la princesse Pauline et le prince Borghèse à employer le prix de la cession de la principauté de Guastalla à fonder un majorat sur le territoire de l'Empire. On ne s'aperçut point qu'à la faveur de ce cas particulier Napoléon avait fait passer une clause lui donnant le droit de recommencer une pareille dérogation toutes les fois que bon lui semblerait. Dorénavant il pourrait pour donner plus de lustre aux serviteurs du trône leur permettre de substituer des biens de toutes natures, les rendre reversibles à leur fils aîné, né ou à naître et à ses descendants mâles par ordre de primogéniture.

L'édition du Code civil de 1807 ne fit donc que consacrer une législation existante lorsqu'elle excepta de la prohibition de l'article 896 les biens libres formant la dotation d'un titre de noblesse.

Le 1er mars 1808 un décret impérial institue définitivement une noblesse et déclare que les titres n'en seront transmissibles que lorsque le père aura institué un majorat. Le même jour Napoléon explique clairement ses intentions :

« L'objet de cette institution a été non-seulement d'entourer notre trône de la splendeur qui convient à sa dignité, mais encore de nourrir au cœur de nos sujets une louable émulation en perpétuant d'illustres souvenirs et en conservant aux âges futurs l'image toujours présente des récompenses qui sous un gouvernement juste suivent les grands services rendus à l'Etat. »

L'empereur n'avait pas attribué de majorats à tous les sénateurs, mais il avait exigé des majorats de tous les membres de la noblesse nouvelle. Il avait par là singulièrement préparé l'ordonnance du 25 août 1817. Celle-ci ne fait en effet que profiter de la législation impériale. Elle exige, ce que peut-être Napoléon aurait fait lui-même s'il avait régné plus longtemps, un de ces majorats, d'abord rétablis en dehors de la pairie, pour que celle-ci soit transmissible. D'ailleurs l'acte prend soin de définir scrupuleusement quels biens pourront entrer dans leur constitution. Les immeubles seuls seront admis, encore les faut-il non grevés de privilèges ou d'hypothèques. Les rentes sur l'Etat peuvent remplir le même office, mais à la condition expresse d'être elles-mêmes immobilisées.

L'ordonnance du 25 août divise les majorats en trois classes : Ceux attachés au titre de duc devant reposer sur des biens représentant un revenu net de *trente mille francs* au moins. Ceux attachés aux titres de marquis et de comte supposant un revenu de même nature de *vingt mille francs* au minimum. Ceux attachés aux titres de vicomte et de baron pour lesquels *dix mille francs* sont suffisants.

L'ordonnance de 1817 invitait les pairs actuels à organiser des majorats.

Le 10 février 1824, une nouvelle ordonnance va plus loin que le Code civil de 1807, que le décret de 1808, que l'ordonnance de 1817 elle-même. Cette fois, les

majorats deviennent une condition *sine qua non* de la transmission des titres de noblesse. Il n'est plus, il est vrai, question des pairs, mais, comme c'est dans cette noblesse que la plupart d'entre eux seront choisis, leur fortune aura eu bien plus le temps de se solidifier, lorsque l'on s'y sera pris à l'avance.

Mais, on peut avoir à les désigner en dehors de cette noblesse. S'il est des hommes dont l'introduction à la chambre haute serait utile, bien que roturiers, peut-être même parce que roturiers, comment au moment de les nommer pourrait-on leur demander d'avoir constitué un majorat puisque la loi elle-même le leur défend ?

Non seulement il faut le leur permettre, mais, un projet de loi du 10 février 1826 va, afin de parer à toute négligence, forcer encore ce majorat à se constituer, pour ainsi dire, tout seul. L'article 1er est ainsi conçu :

« Dans toute succession déférée à la ligne directe descendante et payant 300 francs d'impôt foncier, si le défunt n'a pas disposé de la quotité disponible, cette quotité sera attribuée à titre de préciput légal au premier né des enfants mâles du propriétaire décédé.

Si le défunt a disposé d'une partie de la quotité disponible, le préciput légal se composera de la partie de cette quotité dont-il n'aura pas disposé.

Le préciput légal sera prélevé sur les immeubles de la succession et en cas d'insuffisance sur les biens meubles. »

Nous aurons à dire, ultérieurement, dans quelles circonstances cette loi fut rejetée. On n'en laissa subsister qu'une disposition qui ne nous intéresse pas (1). Mais,

(1) Cette disposition disait que la quotité disponible pourrait être donnée en tout ou en partie par actes entre vifs ou testamentaires, à charge de la rendre à un ou à plusieurs enfants du donataire, nés ou à naître jusqu'au deuxième degré exclusivement.

il importe de faire remarquer dès maintenant à quel point la loi de 1826 généralisait la reconstitution d'une hiérarchie terrienne, dont les pairs de France occupaient le sommet.

Lorsque le gouvernement de la Restauration tomba, en 1830, il avait été établi, depuis le décret de 1808, 440 majorats, représentant un revenu de 3.819.434 fr. Il n'avait fallu pour réglementer une pareille matière que, sous l'Empire : onze décrets, trois avis du Conseil d'Etat, un sénatus-consulte, et, sous la royauté, huit ordonnances ! Tout fut inutile.

Ces actes avaient contre eux deux forces insurmontables : l'opinion, l'état social créé par la Révolution.

Les majorats veulent non seulement être autorisés par la loi, mais, encore par les mœurs. La loi peut protéger le capital d'une fortune, elle est incapable d'en sauvegarder le revenu. Sous la Restauration, les plus illustres familles, celles dont on avait cru assurer la grandeur par des ordonnances, furent souvent obérées, firent plus d'une fois, vis-à-vis du peuple, assez triste figure. On vit des pairs dont les rentes absorbées d'avance les mettaient dans le même cas que s'ils eussent complètement dissipé leur avoir.

Que pouvaient-ils en pareil cas ? Ils pressuraient leurs fermiers, élevaient leurs baux et rendaient odieuse cette chambre haute que la royauté avait voulue si grande.

Parmi les pairs il en est qui se sont fait une célébrité à part. On en citait vivant dans de véritables greniers, ayant dévoré la dotation de douze mille francs à eux faite par la Couronne. On riait fort au Luxembourg d'un bon cousin de Louis XVIII, inscrit de sa propre main sur la promotion Decazes et auquel il fallait payer sa pension jour par jour afin qu'il put déjeûner ailleurs qu'à Sainte-Pélagie.

Nous connaissons l'organisation de la pairie de la Restauration, quel fut son rôle ?

Durant les premières années, le parti ultra-royaliste est tout puissant, à la seconde chambre, on l'a appelée à cause de celà : *la chambre introuvable.* Elle écoute les inspirations du comte d'Artois. C'est chez les pairs, que se sont réfugiées les idées libérales. Le roi et ses ministres, MM. de Richelieu et Decazes, les encouragent par toute l'action qu'ils peuvent avoir sur la haute assemblée.

Elle désapprouve les représailles de la Terreur blanche. Celà vaut à ses membres l'épithète de jacobins de la part du pays surexcité.

Bientôt elle rejette un ensemble de lois que lui envoie la *Chambre introuvable*. Cette dernière a entrepris de réorganiser la magistrature. On sait ce qu'en politique on entend par les réorganisations de ce genre.

Le 8 mai 1816, les pairs votèrent bien l'abolition du divorce. Mais, est-il permis d'appeler celà un acte rétrograde ? Ne peut-on être pour la marche en avant et tenir à l'indissolubilité du mariage ?

La même année on leur apporte un projet changeant le mode d'élection de la seconde chambre, par elle déjà voté. Le renouvellement intégral tous les cinq ans y est substitué au renouvellement, par cinquièmes. Ils le rejettent, comprenant que les députés l'ont imaginé pour prolonger leur mandat et ébranler la Charte jugée par leur royalisme exagéré une concession à la Révolution.

Lorsque le roi avait accordé une fois son autorisation l'Eglise demeurait propriétaire à perpétuité des biens à elle donnés. La loi du 2 janvier 1817 consacrait ce principe. La chambre des pairs le vota, non sans y avoir introduit un certain nombre de modifications libérales.

Secrètement, elle poussa beaucoup le roi à la dissolution de la *Chambre introuvable*. Cet acte amena à ses côtés une majorité qui pensait comme elle et croyait être bonne royaliste en voulant le maintien de la Charte.

On crut qu'animées des mêmes sentiments les deux assemblées pourraient faire à l'unisson une excellente besogne. La chambre haute se vit bientôt devancée par l'autre conseil qui jusque là avait refusé de la suivre. Dans ce dernier, on comptait des hommes comme Manuel (1). Leur vibrante éloquence commençait à l'entraîner loin des opinions de la *Chambre introuvable*. Ce n'est pas elle que Decazes songea à arrêter, mais, au contraire, les pairs qu'il s'efforça de pousser à sa suite. Dans ce but, il obtint du roi de leur adjoindre soixante nouveaux collègues.

Cette première promotion fut bien vue du pays. Elle allait obliger la première assemblée du royaume à penser complètement comme lui. Le gouvernement en usant de sa prérogative constitutionnelle ne s'en était pas moins lancé dans une voie dangereuse. La faveur avec laquelle son acte fut accueilli l'engageront à recommencer dans des circonstances moins propices.

D'ailleurs les nominations de Decazes ne changèrent rien à l'orientation de la chambre haute. Le résultat d'un acte accompli dans des conditions aussi favorables démontre quels fruits on doit en attendre en d'autres états de cause. La seconde assemblée avançait toujours. La première se manifestait de plus en plus hésitante. Qu'était donc devenu le temps où le roi se forçait à sortir de son palais par les temps les plus affreux, pour enlever à l'opposition les voix des quelques pairs que leurs dignités obligeaient à l'accompagner ?

Maintenant la majorité de la haute assemblée laissait

(1) Manuel était partisan de l'hérédité législative.

bien loin derrière elle en intransigeance la chambre introuvable elle-même. Decazes s'entêtait, ne voulait pas démordre de sa politique libérale.

En 1819, il pensa trouver dans une deuxième promotion de pairs l'appui que ne lui avait point apporté la première. 73 nouveaux venants entrèrent au Luxembourg. Il ne l'eut pas plus tôt accompli qu'il put voir combien il s'était trompé. Ce n'est pas la chambre des pairs qui tentera de s'accorder avec l'autre, c'est celle-ci que de graves événements, l'élection dans l'Isère de l'abbé Grégoire, l'assassinat du duc de Berry, vont rejeter, vers elle, en la faisant reculer d'effroi.

Ainsi abandonné comme une simple estafette qui se serait avancée trop loin M. Decazes n'avait plus qu'à se retirer. Ses rapports avec la chambre des pairs prouvent que l'on n'arrive à rien en méconnaissant les sentiments d'une assemblée. Lorsque le ministre de Louis XVIII opère sa première promotion la politique de la chambre haute moins libérale que celle de l'autre est encore libérale tout de même. Toutes les prévisions portent à croire que les nouveaux venus vont faire pencher de leur côté la bascule et décider des scrutins. L'attente est vaine. Ce sont les pairs récemment nommés qui se laissent dominer par les anciens. Une nouvelle promotion s'impose à l'amour-propre de Decazes. Pour plus de sûreté il la fera encore plus nombreuse ; même insuccès ! Ces recrues, que du haut de sa présidence le ministre favori lance à pleines mains au milieu de la chambre des pairs, s'y fondent, y disparaissent comme l'eau sur un métal chauffé à blanc. Il est écrasé par ses propres projectiles. Et pourtant nous sommes au temps où l'éloquente voix de M. de Serres s'écriait : « La démocratie coule à pleins bords ! » Decazes a pour lui les sympathies du pays, et il doit quitter le pouvoir, tant une institution mal conçue

peut contribuer à fausser l'organisation des gouvernements !

Maintenant, les deux Chambres vont pouvoir, dans une pensée commune, suspendre la liberté individuelle, rétablir la censure et l'autorisation préalable en astreignant la presse à un régime coercitif. Le 12 avril 1820, elles réforment le système électoral des députés, établissent le double vote (1) fait pour prévenir le retour d'une majorité libérale. Les pairs ne se décident plus à leur corps défendant. Ils ont donné au projet une majorité de quatre-vingt-cinq voix tandis qu'à la seconde chambre il n'en a eu que douze.

Les élections partielles de 1820, 1821 déciment de plus en plus la gauche, renforcent le parti des *Ultras*. Le successeur de Decazes, M. de Richelieu, paraît lui-même trop tiède et cède la place au jeune conseiller général que malmena si fort la déclaration de Saint-Ouen, à M. de Villèle.

C'est le moment où le gouvernement français intervient en Espagne pour y soutenir en Ferdinand VII la cause de la monarchie absolue, où pour avoir prononcé de trop véhémentes paroles, Manuel se fait expulser du Parlement, se retire suivi des derniers restes du parti libéral. C'est le moment où les chambres votent cette loi de *septennalité* faite pour conserver plus longtemps les majorités du double vote. C'est le moment enfin où arrive cette *chambre retrouvée*, où l'on voit reparaître le gros des hommes de 1815.

(1) La loi de 1820 reconnaît deux catégories d'électeurs : 1° Ceux établis par les lois antérieures. Dans chaque arrondissement, ils nomment un député, ce qui donne un total de 258 élus ; 2° Le quart des électeurs d'arrondissement les plus imposés se réunit au chef-lieu du département pour voter une *seconde fois*. Il en résulte un supplément de 172 députés à ajouter à ceux des collèges de la première catégorie.

Il n'y a pas à isoler dans tout celà le rôle de la chambre des pairs. Quelques années plus tard le duc de Choiseul cherchant à démontrer la largeur de sa conduite, ne trouvera d'autre moyen qu'imposant à ses récapitulations une grande enjambée, de passer sous silence la période que nous traversons.

En 1824, l'avénement de Charles X trouva la presque unanimité du Parlement dans les mêmes idées. Sans prendre garde aux pamphlets de Courier, ni aux épigrammes de Béranger, il vote un milliard d'indemnité pour les émigrés. La *loi du sacrilège*, dérobant au profit du pouvoir civil une répression n'appartenant qu'à l'autorité religieuse passe, malgré l'opposition de Chateaubriand et de Pasquier. La mort devient la peine du coupable qui aura profané un objet sacré ou se sera introduit avec effraction sous la nef d'une église.

C'est le moment pourtant où la chambre des pairs commence à se souvenir qu'elle est héréditaire. On lui en demande trop ! En 1826, elle se sépare avec éclat de la seconde chambre en rejetant le droit d'aînesse dans un enthousiasme indescriptible, au milieu des acclamations des assistants.

Ce réveil de l'idée libérale a été provoqué dans cette assemblée par le bruit du mécontentement grossissant. Elle a pu voir un cortège de cent mille personnes, accompagner, malgré une pluie torrentielle, le cercueil du général Foy à sa suprême demeure. C'est un avertissement du dehors qui est venu apprendre aux hommes du droit de naissance à se renfermer en eux-mêmes, leur rappeler que pour leur part ils n'ont point à redouter les étroitesses de vues du double vote.

On chercha bien à donner à l'opinion le change sur la résolution des pairs de 1826. La *Quotidienne* essaya de prétendre qu'ils n'avaient cédé à aucun sentiment généreux, et écouté leur seul égoïsme. Ils avaient eu

peur en établissant le *droit d'aînesse* chez les citoyens payant 300 francs, d'amoindrir leur propre privilège. Un amendement du duc de Crillon n'avait-il pas proposé de restreindre l'extension demandée aux contribuables payant 1,000 francs d'impôts ?

On aurait pu le croire si la chambre des pairs n'avait rencontré bientôt une nouvelle occasion de prouver que l'on se trouvait chez elle en face d'un revirement véritable. M. de Peyronnet, particulièrement atteint par le rejet de la loi de 1826, ne se tint pas pour battu. La presse avait été une des causes principales de l'insuccès du ministre. C'est à elle qu'il résolut de s'en prendre. Dans la loi, surnommée *loi d'amour et de justice*, il lui interdit de s'occuper des questions brûlantes et actuelles en rendant obligatoire le dépôt de tout écrit imprimé ayant moins de vingt feuilles, dix jours avant sa publication.

Devant l'émoi général, l'Académie Française osa sortir de son ordinaire réserve et protesta solennellement. Cet acte de franchise fit perdre à Villemain son titre de maître des requêtes, à Lacretelle ses fonctions d'examinateur des ouvrages dramatiques et à Michaud sa place de lecteur du roi.

La Chambre des députés vota tout ce que M. de Peyronnet voulut. C'est en vain que Royer-Collard avait dit : « Dans la pensée intime de la loi il y eut de l'imprévoyance, au grand jour de la création, à laisser l'homme s'échapper intelligent et libre au milieu de l'univers. »

Avec qui la chambre des pairs allait-elle se déclarer ? Avec les *ultras* de la seconde assemblée ou avec les illustratres de l'Académie ?

Elle n'hésita point et rejeta la loi sur la presse comme elle avait repoussé le droit d'aînesse. Peut-être ses membres en auraient-ils eu quelque regret s'ils avaient

su un instant après leur vote que c'était précisément cette presse périodique dont-ils venaient de sauver l'existence qui devait provoquer la révolution de 1830 et par là, l'abolition de l'hérédité législative.

A ce moment se produisit un épisode significatif, qui montre à quel point la Restauration eut tort d'enchaîner l'indépendance de la pairie et quelle force d'âme il fallut à celle-ci lorsqu'elle se décida à réagir.

Parmi les membres de la haute assemblée qui refusèrent de suivre M. de Peyronnet se trouvait un vieux serviteur des Bourbons. Tant que son dévouement avait pu s'accommoder des propositions de leurs ministres le duc de la Rochefoucauld-Liancourt s'était vu combler d'honneurs et de dignités. Lorsqu'il eut fait preuve de ses convictions en rejetant la *loi d'amour* il se vit, en un trait de plume de M. de Corbières, dépouillé de dix-sept présidences (1). Ses quatre-vingt-quatre ans ne tinrent point le coup. La jeunesse projeta une grande manifestation en son honneur. Elle voulut porter ses dépouilles en triomphe. La police s'y refusa. Il y eut dans la rue une bataille. On s'arracha le cercueil. Les insignes de la pairie roulèrent dans le ruisseau et furent piétinés par les combattants.

Il y avait là le présage d'événements graves. La chambre des pairs ne faiblit point. Elle se cantonna immuable dans la défense de la Charte.

M. de Villèle résolut alors de recourir au moyen qui avait si mal réussi à Decazes. Son projet fut double : d'une part annoncer une promotion de soixante-seize nouveaux pairs, de l'autre dissoudre la chambre des députés pour en augmenter le prestige bien que la majorité lui fut favorable. Il pourrait ainsi récompenser

(1) Présidences de l'Ecole des Arts-et-Métiers de Châlons, de Caisses d'épargne, et de comités de vaccine.

par ses nominations les membres les plus zélés de la seconde assemblée, en ramenant la première.

Le récit nous a été conservé d'une entrevue entre le ministre et M. de Sémonville, grand référendaire (1) de la chambre des pairs. En montrant quels atermoiements, quelles précautions étaient nécessaires même sous la Restauration pour accomplir une *fournée* il rend tangible les dangers d'un système que, sans connaissance du passé, beaucoup d'écrivains prônent encore aujourd'hui.

M. de Villèle s'adressant le premier au grand référendaire lui dit :

« Mon cher monsieur de Sémonville vous devez être bien mal à l'aise dans votre chambre si étroite. Vous ne pouver y respirer. Ne serait-il possible de l'agrandir ? Un gouvernement comme le nôtre ne doit pas laisser les pairs du royaume dans un endroit si peu convenable. Trouvez-moi un moyen de mieux vous placer ? » M. de Sémonville, esprit fin et prompt, comprit aussitôt combien l'aération de la chambre des pairs importait peu au ministre de Charles X : « Vous vous occupez moins de nous que de ceux que vous voulez faire venir à nous, répondit-il malicieusement. Votre promotion sera donc bien nombreuse ? » M. de Villèle fronça le sourcil et prenant un air indigné : « Nous n'en ferons pas. Comment voulez-vous que nous imitions Decazes avec ses promotions en masse pour ou contre un système ! Ce que je vous dis c'est pour la commodité de la chambre des pairs et si vous ne pouvez trouver un moyen au Luxembourg nous

(1) Le grand référendaire était sous la Restauration et la monarchie de juillet le pair chargé d'apposer le sceau de la haute assemblée aux actes qui en émanaient et aux expéditions qui devaient être déposées aux archives. A lui appartenait en outre la police du Palais.

nous en occuperons au Louvre. — Au Louvre ! Vous ne voulez donc faire de nous que des tableaux de la vieille école ou bien un parlement que vous pourrez mander aux Tuileries selon votre bon plaisir ? Vous ne savez donc pas, mon cher monsieur de Villèle que le Luxembourg nous a été donné par une loi ? — Ce n'est pas la question. Abattez vous-même, si vous voulez ; mais, il lui faut de l'air et de la voix. — Ou des voix » dit en riant cette fois tout à fait M. de Sémonville. Et il ne se trompait pas. Quelques jours plus tard paraissait la fameuse ordonnance qui nommait soixante-seize pairs choisis parmi les membres les plus ardents de la chambre dissoute.

Le résultat de cette *fournée* fut bien différent de celui des promotions de Decazes. La majorité changea d'un coup. Mais, le trône de Charles X n'y gagna point. L'adhésion trompeuse de la chambre des pairs n'a pas peu contribué à suggérer au monarque l'aveugle politique qui devait le conduire à sa perte.

D'ailleurs le plan de Villèle ne se réalisait qu'à moitié. Dans le pays le parti libéral avait tenté un effort suprême. Des élections imprudemment provoquées par le ministre, l'opposition sortait victorieuse à la seconde chambre. Ainsi la fatalité voulait que la pairie fut contrainte de se séparer du pays précisément au moment où celui-ci était parvenu à manifester ses préférences d'une éclatante manière. Devant ce résultat, d'anciens partisans du droit de naissance s'en prirent à lui d'un état de chose que seule sa violation avait amené.

L'auteur de l'*acte additionnel* dont on se souvient la part dans l'établissement en France de l'hérédité législative jugea nécessaire, en 1829, d'entreprendre dans ses *Mémoires sur les Cent-Jours* sa disculpation publique.

« Il y a, disait-il, une confusion d'idées dans la tête

de ceux qui partent des avantages d'une hérédité déjà reconnue pour en conclure à la possibilité de créer l'hérédité. La noblesse engage envers un homme et ses descendants le respect des générations non seulement futures, mais, contemporaines. Ce dernier point est le plus difficile. On peut bien admettre un traité de ce genre lorsqu'en naissant, on le trouve sanctionné, mais, assister au contrat et s'y résigner celà est impossible si l'on n'est pas la partie avantagée. L'hérédité s'introduit dans des siècles de simplicité et de conquête, mais, on ne l'institue pas au milieu de la civilisation. Elle peut alors se conserver, mais, non s'établir. Toutes les institutions qui tiennent du prestige ne sont jamais l'effet de la volonté. Elles sont l'ouvrage des circonstances. Tous les terrains sont propres aux alignements géométriques : la nature seule produit les sites et les effets pittoresques. Une hérédité qu'on voudrait édifier sans qu'elle reposât sur aucune tradition respectable et presque mystérieuse ne dominerait point l'imagination. Les passions ne seraient pas désarmées : elles s'irriteraient au contraire contre une inégalité arbitrairement érigée en leur présence et à leurs dépens. On peut créer de nouveaux nobles quand l'illustration du corps entier rejaillit sur eux. Mais, si vous créez à la fois le corps et les membre où sera la source de l'illustration ? »

Il vaut mieux échapper au spectacle qu'offre maintenant la pairie. Dans la lutte du ministère Polignac contre le parti libéral, tandis qu'approche l'orage de 1830, la chambre haute n'a pas le courage de se prononcer catégoriquement contre les ordonnances et de sauver Charles X par son énergie.

Le 2 mars 1830, 221 députés de l'opposition envoyaient au roi cette *Adresse :* « La Charte a fait du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple la condition

indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas. »

Au même moment, les pairs oubliant les loyaux services par eux rendus si longtemps à la Charte tenaient vis-à-vis du souverain le plus obséquieux, le plus plat langage. Alors Charles X renvoie devant le corps électoral les *deux cent vingt et un*. Ce n'est que pour les voir revenir grandis. Il croit triompher du pays par les fameuses ordonnances. La chambre des pairs l'engage avec ardeur à persévérer dans ce système, le pousse à s'insurger contre la volonté nationale. N'était elle pas dans son rôle, dira-t-on, en prenant la défense du pouvoir ? C'était, on en conviendra, une étrange manière de défendre le trône de Charles X que de lui conseiller une attitude qui devait envoyer mourir dans une humble ville d'Illyrie celui dont les aïeux avaient pendant si longtemps commandé à la France.

CHAPITRE X

Monarchie de Juillet.

Charles X avait quitté Saint-Cloud, mais, les pairs de M. de Villèle demeuraient au Luxembourg. Les vainqueurs allaient-ils leur laisser leurs sièges de combat ?

Le problème du recrutement des chambres hautes, descendit rarement aussi profondément, dans les masses que lors de la révolution de Juillet. De ce problème compliqué l'ignorance leur permettait tout juste de percevoir quelques aspects. Mais, leur surexcitation était si grande qu'elles les virent avec une netteté rare.

Le recrutement d'un sénat n'a pas souvent été chez les peuples une cause directe de révolution. Ils ne s'en sont guère préoccupés que pour accorder les organes de leurs constitutions avec des changements plus généraux, la substitution d'une république à une monarchie, d'un empire à une république. En 1830, il a inspiré une des premières pensées du mouvement.

Les ardeurs des hommes politiques discutant cette

question, entrevoyant combien elle se lie à la vie nationale, ont d'ordinaire de la peine à se communiquer aux alentours. Après juillet les esprits en renom tiennent pour le statu quo dans la pairie, veulent la conserver héréditaire. C'est la foule qui s'impatiente, s'échauffe contre le droit de naissance. Elle le voit à travers son aversion pour les bénéficiaires. Ses sentiments se manifestent sans interruption. Elle ne se gêne pas pour les laisser éclater, alors qu'elle acclame le duc d'Orléans à l'Hôtel-de-Ville. Les favoris de la rue les attisent ; la Fayette lance à la pairie héréditaire un défi auquel sa popularité imprime dans le pays un long retentissement.

Le 4 août au soir on apprend que les fidèles du général ont résolu pour abolir cette institution, d'employer une manière expéditive entre toutes. L'émeute pénètrera pendant la nuit au Luxembourg, et y faisant passer les pairs par la fenêtre les destituera sur le granit de la cour, et contre les arbres du jardin de Médicis. Déjà le duc de Broglie a comparé le palais de la rue de Tournon à la Bastille, et annoncé que sa démolition serait l'exploit de 1830.

Il est tout juste temps d'aviser. On court auprès de la Fayette, on le conjure d'empêcher que la révolution de juillet ne se déshonore. Le libérateur de l'Amérique réussit à s'interposer.

Mais, comment ne pas redouter des faits de cette nature lorsque l'hésitation des ministres semble les autoriser. Au conseil les représentants d'une politique mâle, Guizot et le duc de Broglie, se sont adressés sans phrases au lieutenant-général. Ils lui ont demandé s'il prendrait des mesures pour protéger les pairs. Le duc d'Orléans a répondu par ce seul mot : non.

Les masses n'ont pas besoin qu'on leur rapporte certaines paroles, pour saisir l'attitude arrêtée par un

gouvernement. Elles avaient compris qu'à propos de la pairie toute liberté leur était abandonnée. Ce fut au sein des écoles qn'on se prépara à en profiter. Bientôt en sortit un flot jeune, impétueux. Entraînant avec lui la foule, il se dirigea vers la Chambre des Députés. Le complot contre le Luxembourg n'ayant pas réussi, c'est aux représentants du peuple que le cortège veut s'en prendre pour obtenir l'abolition. Un nommé Flocon, en a la conduite. On le prend de très haut avec les députés. On les menace de les balayer s'ils refusent d'acquiescer à la demande.

Une seule personne peut les protéger, c'est le sauveur des pairs, la Fayette. Il veut bien intervenir encore. Mais, cette fois, il s'en faut de peu qu'il ne soit plus écouté. Il est des partis sur lesquels on perd toute influence en leur prêchant la modération.

Après une pareille journée il ne restait au gouvernement qu'un parti à prendre : donner aux violents quelques gages.

Certains pairs avaient refusé de prêter serment au nouvel ordre de choses. Ils furent exclus du Luxembourg en même temps que les derniers promus de Charles X. Dans cette mesure 175 sur 463 disparurent.

De ce succès on ne pouvait se dissimuler l'importance. Armand Carrel demanda : « N'est-il pas évident qu'une pairie mise en question n'est plus une pairie ? » la Fayette entonna un chant de triomphe. Le duc de Broglie comprit que c'en était fini de l'hérédité : « Dans un pays comme le nôtre, a-t-il écrit, dans un pays d'égalité légale et presque sociale, abolir coûte que coûte le peu qui restait de l'hérédité, c'était démonétiser d'avance toutes les distinctions concevables et laisser la royauté, seule de son espèce, livrée, dans la nudité de son isolement, au flot montant de la démocratie. »

Nous avons tenu à faire connaître dans quelles cir-

constances la commission nommée par la Chambre des Députés déposa son rapport, le 6 août au soir. Pour les questions constitutionnelles c'est, en 1830, cette assemblée qui prend la direction exclusive, comme l'avait fait le Sénat seize ans auparavant.

La journée du lendemain suffit pour brûler la discussion.

La monarchie fut investie d'un nouveau caractère. On raye de la Charte le préambule qui la représentait comme octroyée. Le régime inauguré devait s'appuyer franchement sur la souveraineté du peuple. Le duc d'Orléans fut proclamé roi.

Comment les jours de l'hérédité législative auraient-ils pu être sauvés, alors que sur le trône lui-même la nation élevait un monarque électif ?

Ce n'était pas tout de démolir cette hérédité, par quoi la remplacerait-on ? Les quinze années de parlementarisme de la Restauration avaient trop mis dans les esprits la nécessité d'une bonne pondération, pour ne point leur faire sentir que l'abolition du droit de naissance devait entraîner un travail long et hasardeux. Il aurait retardé au-delà du 7 août la proclamation du régime sous lequel les hommes de juillet voulaient vivre. On décida que l'article 23 de la Charte, celui qui, en 1814, avait consacré l'hérédité de la pairie serait réservé, qu'une loi ultérieure déterminerait le recrutement de la chambre haute.

Ce renvoi fut demandé par beaucoup de partisans de l'hérédité. En un pareil moment ils n'auraient pas eu la liberté de défendre leur opinion.

On respira à la chambre des pairs. On se crut sauvé. Il allait falloir se prononcer sur les votes du 7, quelle force de résistance la pairie de la Restauration va-t-elle opposer à l'arrêt de mort du gouvernement qui l'a faite ? Nous laissons la parole à M. de Chateaubriand :

« On avait apporté à la Chambre des Pairs les déclarations de la Chambre des Députés concernant la vacance du trône. J'allai m'asseoir à ma place dans le plus haut rang des fauteuils, en face du président. Les pairs me semblaient à la fois affairés et abattus. Si quelques-uns portaient sur leur front l'orgueil de leur prochaine infidélité, d'autres y portaient la honte du remords qu'ils n'avaient pas le courage d'écouter. Je me disais en regardant cette triste assemblée : « Quoi ! Ceux qui ont reçu les bienfaits de Charles X dans sa prospérité vont le déserter dans son infortune ! Ceux dont la mission spéciale était de défendre le trône héréditaire, ces hommes de cour qui vivaient dans l'intimité du roi, le trahiront-ils ? Ils veillaient à sa porte à Saint-Cloud ; ils l'ont embrassé à Rambouillet ; il leur a pressé la main dans un dernier adieu ; vont-ils lever contre lui cette main toute chaude encore de cette dernière étreinte ? Cette Chambre qui retentit pendant quinze années de leurs protestations de dévouement va-t-elle entendre leur parjure ? C'est pour eux cependant que Charles X s'est perdu ; c'est eux qui le poussaient aux Ordonnances ; ils trépignaient de joie lorsqu'elles parurent et lorsqu'ils se crurent vainqueurs dans cette minute muette qui précède la chute du tonnerre.

« Ces idées roulaient confusément et douloureusement dans mon esprit. La pairie était devenue le triple réceptacle des corruptions de la vieille monarchie, de la République et de l'Empire. Quant aux républicains de 1793, transformés en sénateurs, quant aux généraux de Bonaparte, je n'attendais d'eux que ce qu'ils ont toujours fait ; ils déposèrent l'homme extraordinaire auquel ils devaient tout, ils allaient déposer le roi qui les avait confirmés dans les biens et dans les honneurs dont les avait comblés leur premier maître. Que le vent

tourne et ils déposeront l'usurpateur auquel ils se préparent à jeter la couronne » (1).

Chateaubriand ne se priva pas d'exprimer ses sentiments à ses collègues de la pairie. Il leur dit son indignation dans un magnifique discours. Puis il sortit du Luxembourg, de ce « palais de trahison », comme il l'appelle, et partit pour ne plus revenir.

Ce qui est vraiment bizarre c'est que parmi ces pairs, dont l'attitude fut aussi inqualifiable que celle des sénateurs de 1814, beaucoup conservèrent de l'attachement pour la maison de Bourbon.

Les jugements politiques même les plus sincères sont toujours exposés à une certaine subjectivité. Cette pairie qui, pour l'auteur du *Génie du Christianisme*, était un « triple réceptacle des corruptions de la vieille monarchie, de la République et de l'Empire » veut-on savoir ce qu'en pense un publiciste de grande valeur, M. de Carné ? Pour lui c'est le « dernier port ouvert au débris de tant de naufrages, ce Sénat où tant de régimes ont jeté leurs illustrations. »

A son point de vue chacun a raison. Les impressions de M. de Carné sont contenues dans des lettres paisibles, à un moment où le ciel politique commence à s'éclaircir. Les illustrations dont il parle, Châteaubriand ne les nie pas, il les blâme.

La grande excuse des pairs c'est que même s'ils avaient voulu relever Charles X, ils ne l'auraient pas pu. Ils avaient le choix ou de démissionner ou de se courber. Leur refus d'adhésion n'aurait fait que fortifier davantage le trône de Louis-Philippe.

Il faut se garder d'incriminer de leur impuissance les chambres hautes en général. Charles X s'était chargé de laisser à son cousin le moyen de triompher

(1) *Mémoires d'Outre-Tombe.*

de l'attachement de ses fidèles. Les pairs insubordonnés une *fournée* à la Villèle en aurait vite eu raison.

Une chambre haute est faite pour défendre la constitution tant que celle-ci fonctionne avec régularité. Lui demander de tenir tête au mouvement populaire serait vouloir qu'elle sorte de son domaine. Lorsqu'une inondation emporte une horloge, tout s'arrête le moteur et le balancier. On ne peut en incriminer ni l'un ni l'autre. La seule chose à accuser c'est la nomination illimitée. Son abus sinon son usage ont rendu illusoires les avantages du droit de naissance. Charles X, lorsqu'il y recourait, aurait bien dû se rappeler cette maxime d'une philosophie qui vit l'apogée de la royauté française, et connaissait les gens de cours : « La fidélité qui paraît en la plupart des hommes, n'est qu'une invention de l'amour-propre pour attirer la confiance ; c'est un moyen de nous élever au-dessus des autres et de nous rendre dépositaires des choses les plus importantes (1). »

L'assemblée devant laquelle parla pour la dernière fois Chateaubriand était d'ailleurs incomplète. Pour poursuivre notre assimilation avec le Sénat de 1814, de même que les compagnons de Napoléon les plus attachés à sa fortune se trouvaient avec lui loin de Paris, juillet avait déjà chassé du Luxembourg un grand nombre de pairs. Louis-Philippe n'y fut proclamé roi que par 89 voix contre 14 bulletins blancs. L'annulation des nominations de Charles X ne fut pas ratifiée explicitement, mais, la chambre haute fit tout comme. Elle déclara s'en rapporter : « entièrement sur ce sujet à la haute prudence du lieutenant-général ».

Le calme au milieu duquel on avait espéré que la question de la pairie pourrait revenir ne se fit point.

Dès l'arrivée au pouvoir de M. Laffitte le procès des ministres de Charles X, l'arrêt relativement équitable

(1) La Rochefoucauld. *Maximes.*

de la cour des pairs continuèrent à ameuter la nation contre eux. Leur jugement à peine rendu, commença la discussion de la loi électorale pour la chambre basse du 19 avril 1831. Le double vote fut supprimé. On abaissa le cens. Tout cela ne faisait que hâter l'impatience de savoir quelle assemblée on opposerait à la représentation nationale.

La question de l'hérédité travaillait le ministère. Dupont de l'Eure, un de ses membres les plus avancés, se retira en voyant que la pairie ne deviendrait jamais élective.

La dissolution de la Chambre des Députés fut un des premiers actes de Casimir Périer en arrivant à la présidence du conseil (3 mai 1831). Elue à la manière ancienne, elle ne représentait plus qu'un système discrédité. Dès lors la question de l'hérédité effaça toutes les autres. « Il n'y avait pas de si chétif grimaud, a écrit le duc de Broglie, qui ne se fît faute de donner à nos seigneuries aux abois le coup de pied de l'âne, et j'ai regret d'ajouter que notre jeunesse doctrinaire elle-même, s'en passa la fantaisie, apparemment pour se racheter du modérantisme dont elle se piquait sur tout le reste. »

Barthélemy et Méry rimaient dans *la Némésis* :

« Hélas ! Des trois pouvoirs se dissout le faisceau ;
C'en est donc fait ; il faut que la France périsse
Puisqu'on ne verra plus la main d'une nourrice
Fouetter la pairie au berceau ! »

On disait que ce n'était pas tout, d'avoir écarté les pairs de la promotion Polignac, mais, que le moment était venu en abolissant l'hérédité, d'extirper la cause du mal elle-même. Cet amour de l'égalité que la révolution de 1789 avait développé si intense au cœur des Français reprenait toute sa force après les années de

compression de l'Empire et de la Restauration. Une élite intelligente et écoutée s'était attachée aux idées saint-simoniennes, parmi lesquelles se trouvait le refus de reconnaître les privilèges résultant de la naissance. C'est la vieille aristocratie royaliste, celle qui avait vu avec délire le retour des Bourbons, qui aurait pu élever la voix en faveur de l'hérédité. Dès le renversement de la branche aînée elle s'était retirée dans ses terres, avait brisé ses épées, s'était condamnée à l'indifférence. Au pouvoir n'étaient demeurées qu'une bourgeoisie blasonnée et une noblesse embourgeoisée dans l'amour de l'argent.

A la chambre des députés, le système des candidatures et l'élection avaient leurs partisans. Cependant, on comprenait que c'était entre le mandat viager et l'hérédité que la partie se jouait. Au premier le penchant du roi donnait une grande autorité. Il n'avait pas craint de le faire connaître et s'en était expliqué nettement, dès le lendemain de la révolution, avec M. Pasquier. La seconde avait tous les avantages et surtout toutes les infériorités d'une institution qui est.

Ce fut un moment solennel, entre tous, que celui où le président du conseil, M. Casimir Périer, monta à la tribune pour déposer le projet et prit le premier la parole (27 août 1831). Il fallait, exposa-t-il, se poser trois questions. De qui à l'avenir convenait-il de composer la chambre haute ? Au cas où la nomination par le roi serait maintenue devait-on la conserver illimitée ? Cette nomination donnerait-elle naissance à un mandat héréditaire ?

Répondant à la première, M. Périer développa cette thèse que seule la Couronne se trouve placée dans une sphère assez haute pour discerner les notoriétés à travers l'étendue du pays. A quoi bon lui imposer de choisir parmi des candidatures issues de collèges électo-

raux ? Ces candidatures ne sont-elles pas une fiction, par le détour de laquelle un souverain propose au lieu de subir ? Pouvait-on craindre la faveur dans le choix des pairs ? Depuis que la Charte avait proclamé la responsabilité ministérielle, qu'elle terreur vaine ! Redouter après 1830 le retour du passé de 1827, c'était commettre un anachronisme. Le temps était fini où : « la faveur prodiguait à des affections privées, à des habitudes de cours, les plus hautes fonctions de l'Etat. »

Sur la seconde question le président du conseil se prononçait en faveur du maintien de la nomination illimitée. Il soutint cet argument dont nous croyons avoir prouvé le peu de valeur que cette nomination est démocratique, permet d'arracher la chambre haute à son immobilité, est à cette assemblée ce que la dissolution est à l'autre. Le raisonnement était enguirlandé de belles paroles par lesquelles M. Périer assurait les députés que le gouvernement n'abuserait pas du droit qui lui serait laissé, que les promotions seraient rares, et opérées dans un sens progressiste.

Quant à l'hérédité, c'était la mort dans l'âme, mais, le ministre se prononçait pour sa suppression. Ses sentiments, il ne chercherait pas à les cacher. Au fond il était partisan du droit de naissance. Il se joignait à ceux qui demandaient de l'abolir, parce qu'on ne pouvait se le dissimuler, ce droit inspirait au pays une répugnance invincible. Juste ou injuste il fallait lui donner raison. Des institutions naissantes comme celles dont était environné le gouvernement de Louis-Philippe avaient besoin plus que toutes autres des sympathies nationales.

Une longue et très profonde sensation suivit ce discours. Durant la discussion son langage ambigu devait rendre la plaisanterie facile à ceux qui n'approuvaient pas le projet. Ils ne se firent pas faute de mon-

trer un président du conseil écartelé et ne sachant pas s'il devait voter suivant ses opinions ou sa harangue.

La commission nommée n'accepta pas le projet tel que le gouvernement l'avait présenté. Son rapporteur, M. Bérenger, posait en principe que la chambre haute devait être avant tout un pouvoir modérateur : « Dans le mécanisme d'un gouvernement monarchique, écrivit-il, on ne saurait considérer la Chambre des Pairs autrement que comme un pouvoir modérateur, chargé de conserver, de rendre stable. Par cela même, il est pouvoir intermédiaire, placé entre la Couronne et la chambre élective pour prévenir la collision qui pourra survenir entre eux. » Pour qu'il en fût ainsi, si l'on supprimait l'hérédité, il fallait la remplacer par quelque chose de ferme. Ce quelque chose proposé par la commission c'était des catégories : « La commission a senti la nécessité de renfermer le choix de la Couronne dans certaines limites destinées soit à prévenir l'erreur ou la surprise, soit à empêcher les nominations de faveur, soit à modérer certaines ambitions qui ne seraient justifiées par aucun service. » Pas plus que le président du conseil le rapporteur ne prenait la peine de dissimuler ses préférences intimes pour l'hérédité. Il l'appelait : « Une magistrature mise en dépôt dans un certain nombre de familles, constituées par cela gardiennes des lois et des libertés publiques. »

Le 20 septembre les divers orateurs inscrits commencèrent à prendre la parole. On remarquait parmi eux les plus grandes figures en ce siècle de l'éloquence parlementaire. Beaucoup défendirent avec courage une institution qu'ils savaient condamnée. Ce sont quatre bourgeois, on l'a remarqué souvent, Thiers, Guizot, Royer-Collard et Berryer qui viendront avec le plus d'ardeur soutenir l'hérédité. La malignité qui ne perd jamais ses droits insinura que c'est parce que ils voient en elle une chose qui sûrement doit leur appartenir.

De M. Thiers on a dit aussi que s'il appuya avec tant de feu le droit de naissance, c'était pour ramener à lui par un habile système de compensations ceux qui lui avaient reproché de s'égarer dans des doctrines trop avancées. C'était oublier que depuis l'âge de 23 ans le député d'Aix n'avait cessé en toute occasion de démontrer l'utilité du mandat héréditaire. Il ne fit que rééditer, en 1831, à la tribune une théorie qui lui était habituelle.

Il jeta un coup d'œil magistral sur les changements, sans profit, qui depuis 1789 avaient épuisé la France. Dans un grand Etat comme le nôtre tout doit être graduel. Il faut se défier des impressions subites. « Au lendemain de la bataille de Trafalgar nous ne voulions plus de marine ! » Et combien les entraînements étaient plus à craindre depuis que s'était établie la presse périodique, depuis que, dès le lendemain, elle faisait connaître à toute la France, l'idée que la veille à Paris avait eu un homme d'esprit !

Pour sauvegarder les intérêts du progrès on doit défendre ceux de la stabilité. Cette défense, un pouvoir indépendant de l'élection peut seul s'en charger. Il faut faire appel à l'aristocratie héréditaire. Etait-il à craindre que cette aristocratie servit les intérêts de quelques-uns ? Mais, dans la chambre même devant laquelle M. Thiers parlait il y avait des roturiers, il y avait de la noblesse. Ce n'étaient peut-être pas les premiers qui professaient les opinions les plus libérales. Depuis la nuit du 4 août, d'ailleurs, les intérêts de la nation tout entière s'étaient identifiés.

Avait-on peur que le droit de naissance ne déférât le pouvoir à des incapables ? Mais « il faut dans une chambre quelques supériorités et beaucoup de bon sens ».

Avancerait-on que la pairie en France n'avait pas autant de fortune qu'en Angleterre ? On aurait raison.

Il ne faudrait pas croire cependant que même chez nous l'avoir des membres de la chambre haute fût quantité négligeable. Les 180 pairs actuels disposaient d'un revenu de seize millions. C'était encore, semblait-il à l'orateur, un assez joli denier.

Loin de penser que la pairie héréditaire servirait l'aristocratie, il fallait voir en elle le meilleur moyen d'en paralyser l'ambition. La noblesse, si on lui enlevait la chambre haute, se précipiterait dans la basse, comme elle le fit dans le palais de Napoléon après Austerlitz. La foule l'y laisserait entrer parce que les moyens d'influence qu'elle possède sont encore très grands et qu'elle acquiert lorsqu'elle veut faire de la démocratie une irrésistible séduction.

Voulait-on détruire l'aristocratie ? C'était une utopie pure ! Une aristocratie constitue un fait inéluctable, inéluctable surtout pour les peuples vivant sous un régime de liberté. Plus cette liberté est grande plus il devient difficile d'empêcher le fils de recueillir la considération de son père et de partir de là pour élever plus haut encore le niveau de sa famille. Comment se forme l'aristocratie anglaise ? Lord Chattam est le fils de l'ancien cornette d'un régiment, dont la veuve possède juste quelques rentes. Toute sa vie lui est nécessaire pour devenir célèbre. Dès l'âge de 12 ans l'héritier de son renom émerveille un cercle nombreux par l'exactitude avec laquelle il analyse les discours des meilleurs orateurs du Parlement. Debout sur une table il s'attire l'admiration en traduisant de l'anglais en latin et du latin en anglais. Dans l'enfant précoce on devine déjà l'illustre Pitt. Peel n'était-il pas le fils d'un grand manufacturier qui lui avait procuré un million de rentes par ses travaux ?

Si l'on quitte l'Angleterre, à Florence, la fortune des Médicis ne s'est-elle pas édifiée de la même manière.

Incertaine avec Jean, elle s'affirme avec Cosme et ne se ralentit un instant que pour briller de tout son éclat avec Laurent-le-Magnifique.

Au fond de tous ces exemples il y a une cause contre laquelle il est impossible de lutter : le sentiment involontaire qui nous fait accorder une considération plus grande au fils d'un homme célèbre. Pour qu'il n'y ait plus d'aristocratie chez nous : « Il faudrait supposer que les Français abandonneront toutes les carrières qu'ils parcourent avec gloire ! Il faudra qu'ils ne fassent plus la guerre avec succès, qu'ils n'aient plus de succès sur mer, plus de succès dans l'industrie et le commerce, qu'ils n'y fassent plus de grosses fortunes, qu'ils ne voient plus s'élever parmi eux de grands hommes politiques. Mais, si vous dites cela vous humiliez le pays. Moi, au contraire, je le relève, je crois qu'il aura encore des victoires, qu'il verra s'élever dans son sein de grandes fortunes et commerciales et militaires et politiques. »

M. Thiers termina en disant que la république et la démocratie laissent des questions irrésolues. Grâce à l'hérédité la monarchie représentative n'en laisse aucune. Elle concentre à la fois l'unité de la royauté, l'esprit de suite de l'aristocratie, la vie et l'énergie de la démocratie. Par elle le double besoin pour une nation de conserver tout en acquérant est prévu : « La société est figurée sur deux plans : sur le second domine le principe de l'hérédité, sur le premier le principe de l'élection. Sur le second sont placées toutes les familles qui se sont déjà élevées et pour ne rien laisser d'imprévu elles ont pour chef le roi. Sur le premier plan sont toutes les familles qui tendent à s'élever, qui ont leurs chefs aussi, ce sont les ministres, et même leur chef unique c'est un président du conseil. Ainsi distribuées les deux portions de la société font chacune

ce qu'elles savent le mieux faire : l'une communique, l'autre règle le mouvement. »

L'argument sur la manière dont se développe nécessairement une aristocratie chez un peuple libre, soutenu avec un style prestigieux, fut certainement celui qui produisit le plus d'effet sur la chambre. N'était-ce pourtant pas le plus faible ? Que l'aristocratie se formât comme M. Thiers l'indiquait, il était impossible de le nier. Mais, ce que le député d'Aix avait oublié de dire c'est que, si par la liberté les familles grandissent vite, elles se décomposent aussi rapidement. A ce moment l'hérédité, au lieu de suivre le mouvement social, les conserve artificiellement, refuse de se dissoudre avec elles. Ce sont donc d'autres raisons qu'il faut trouver si l'on veut défendre le droit de naissance.

M. Royer-Collard s'efforça de les présenter. Son apparition à la tribune fut un grand événement. C'était la première fois que le célèbre doctrinaire prenait la parole depuis 1830. L'hérédité était, d'après lui, indispensable pour conserver à une chambre haute sa supériorité. C'était une grave erreur que de confondre l'agitation bruyante d'un moment avec l'opinion réfléchie de la nation. L'orateur déclara qu'il en appelait : « du parterre en tumulte au parterre attentif. » En politique il ne faut reconnaître qu'une souveraineté c'est celle de la raison.

Est-ce parce que l'hérédité est l'œuvre de la Restauration qu'on veut la détruire ? Une institution ne doit être jugée qu'en elle-même. On doit se garder de prêter l'oreille aux clameurs de la place publique. Dans une étude sur les lois de Platon, Cousin parle de la *justice organisée*, de la *raison vivante*, de la *morale armée*, ce sont les seules choses auxquelles un gouvernement doive prêter l'oreille.

La démonstration de M. Royer-Collard avait pris un

tour très scientifique, M. Guizot posa la question sur son véritable terrain. Il sut à la fois être philosophe et connaître son temps. Sa défense de l'hérédité abonde en traits heureux, elle renferme une foule de ces mots types frappés en médailles, qui, étant donné notre caractère, équivalent à des preuves.

« La pairie, exposa-t-il, réside dans trois éléments, trois conditions. Par la nomination royale elle est monarchique et fortifie le gouvernement ; par le nombre illimité de ses membres elle s'adapte bien à la monarchie constitutionnelle et tient bien sa place dans le jeu des trois pouvoirs ; par l'hérédité elle est monarchique et libérale, en même temps elle est politique. Si vous détruisez l'un de ces trois éléments, l'une de ces trois conditions vous portez atteinte à la monarchie constitutionnelle, à son jeu libre et complet. »

En ce qui concerne l'hérédité c'est seulement par des raisons préjudicielles qu'on la combat. Ses adversaires disent : on ne doit pas, on ne veut pas, on ne peut pas la créer.

Sur quoi s'appuie-t-on pour affirmer qu'on ne doit pas l'admettre ?

Certes autrefois bien des droits étaient méconnus. C'est l'honneur de la civilisation moderne de les avoir dégagés de cet amas de violences sous lequel ils furent longtemps enfermés. La Révolution française a proclamé l'égalité de tous ; elle a fait plus, elle l'a mise en pratique. A cette égalité nul ne propose de toucher. Mais, si l'égalité est indispensable aux citoyens, l'inégalité ne l'est pas moins à l'ordre et au gouvernement. En définitive l'hérédité législative n'a rien de plus choquant que les nombreuses catégories établies par nos codes, que la distinction de l'homme adulte, de la femme, du mineur, et même des domestiques. On a beau se défendre contre elle, l'hérédité est un principe écrit :

« dans la charte du monde. » Sa nécessité se fait surtout sentir, chez les peuples dont l'existence date de loin, pour y seconder la tradition dans l'activité. Ce sont plutôt les peuples naissants qui peuvent s'en passer parce qu'eux, ont surtout besoin d'acquérir.

Quant à dire que le pays ne veut pas du droit de naissance, c'est vrai. Rien cependant n'est moins probant. Le pays ne peut-il se tromper ? N'est-il pas heureux, à cette heure, malgré son premier accès de férocité, que récemment les pairs lui aient résisté en refusant de condamner à mort les ministres de Charles X ? N'est-il pas satisfait que la guerre n'ait pas été déclarée à la Russie pour la Pologne ? M. Guizot n'en doute pas, sur la question de l'hérédité, la France se détrompera d'elle-même.

Pour ne pas choquer le tempérament égalitaire il faut créer en France une aristocratie qui soit seulement : « une aristocratie constitutionnelle », qui soit faite pour le peuple et non pour laquelle le peuple soit fait, à laquelle on ne donnera que ce qui est nécesssaire pour en obtenir tout ce que l'on veut en exiger.

Après Guizot, Berryer monta à la tribune pour y réfuter d'abord cette assertion que nous n'avons pas une aristocratie puissante comme l'Angleterre, que nos révolutions successives ont détruit tout ce qui serait digne de porter ce nom. Une aristocratie, mais, « cet élément se retrouve toujours, s'écria l'orateur légitimiste, chez un peuple qui a vécu, qui a grandi, qui a parcouru des siècles avec gloire au milieu des autres nations, des autres peuples, qui a été enrichi par le commerce, par l'agriculture, qui s'est annobli par les arts, par les victoires, qui s'est éclairé par ses savants, ses orateurs, ses magistrats. »

Nous voilà ramenés à l'argument de Thiers. Pas plus que l'auteur de l'*Histoire de la Révolution*, Berryer ne

répond à l'objection. Ce n'est pas une raison parce que les aristocraties naturelles se font toujours pour qu'il faille les rendre héréditaires. Le peuple oublie vite avec le temps les services rendus et il est à craindre qu'il reproche au droit de naissance de trop fermer la chambre haute aux illustrations nouvelles, à celles qu'il apprécie, connaît le mieux.

En militant, sachant saisir tous les prétextes à mouvements oratoires, Berryer tira un grand parti des hésitations de Casimir Périer, de son appel à la raison d'Etat, pour obtenir un vote qu'il désapprouvait. Si le pays avait des répugnances pour l'hérédité, c'était une lâcheté de la part du président du conseil que de ne pas essayer de les combattre. La Chambre montrerait plus de courage. Dans une péroraison superbe l'orateur l'adjura de repousser le projet de loi.

A Thiers, à Royer-Collard, à Guizot, à Berryer, à beaucoup d'autres dont après les leurs il est inutile d'analysar les harangues que répondirent les partisans de l'abolition de l'hérédité ?

M. Viennet, un vétéran sur la matière dont l'opinion nous est connue, rappela les engagements pris par la majorité devant le corps électoral. Le ministre avait bien agi en ne pas proposant à la chambre de suivre ses convictions. Il n'aurait eu qu'une chose à faire se retirer.

A l'époque où l'on était arrivé il était difficile de ne pas reconnaître que tous les corps politiques s'étaient quelque peu avilis. Si l'on conservait une pairie héréditaire la chambre haute ne pourrait pas se régénérer comme les autres, en elle on n'aurait qu'une : « digue de sable. »

Comme lui, M. Emmanuel de Las Cazes soutint le projet du gouvernement. Il déclara que son avis était contraire à celui de Thiers et de Berryer, que nous

n'avions pas en France d'aristocratie assez sérieuse pour songer à en tirer parti. Longtemps la noblesse de cour avait été riche. Aujourd'hui on ne pouvait que constater son naufrage. Restait la noblesse de province. Elle était trop pauvre. La cause de son dénuement était dans l'inobservance de la législation d'autrefois sur les biens nobles. Malgré les textes ils étaient passés pour la plupart entre des mains roturières. Pouvait-on un seul instant, ainsi qu'on avait essayé de le faire, comparer l'avoir de la noblesse française à celui des lords ? En 1831 la moyenne du revenu des 500 plus riches propriétaires de notre pays ne s'élevait pas à plus de 15,000 francs de rentes.

Si donc il n'y avait pas d'aristocratie en France était-il permis de prétendre en reconstituer une ?

M. de Las Cazes ne le pensait pas. Une aristocratie ne peut être que l'œuvre du temps.

Parmi les partisans du gouvernement d'autres attaquèrent violemment l'aristocratie. C'était étrange puisqu'au dire de leurs amis il n'y en avait plus. Parmi eux M. Etienne, adoptant un mot de M[me] Staël, dit que, dans la jeune monarchie de Louis-Philippe, des institutions aristocratiques ne pourraient être bonnes qu'à permettre à ses adversaires de s'en rendre maître, qu'elles seraient leur cheval de Troie.

Avec les partisans du gouvernement devaient se rencontrer pour combattre l'hérédité, tous ceux qui, dans la composition de la première chambre voulaient faire pénétrer l'intervention nationale, ceux qui réclamaient franchement l'élection par le peuple, ceux beaucoup plus nombreux qui, pour augmenter leurs chances de succès, proposaient un système intermédiaire : les candidatures.

Leur adoption récente au Brésil, prochaine en Espagne, leur donnait la faveur de l'actualité. L'ins-

pirateur de la Constitution de l'an III, Daunou, engagea vivement la chambre à les rétablir. Il proposait la nomination des pairs par le roi, sur une liste de trois candidats présentés par des collèges électoraux dont l'étendue serait à déterminer. Combattant l'hérédité, il soutint que c'était la seule peur de la voir établir qui, jusqu'en 1795, avait empêché la division du pouvoir législatif en France.

M. Thouvel ne voulait à la chambre haute ni la noblesse ni la fortune. L'une était devenue impuissante, quoique encore populaire, l'autre était forte, mais, profondément exécrée à cause de la morgue de ses possesseurs.

L'esprit de suite n'est pas spécial à l'aristocratie, développe M. Bignon. Les événements n'ont pas favorisé chez nous l'établissement de l'hérédité. Qu'est-ce que notre pairie? L'Angleterre a introduit dans la sienne les généraux qui se sont distingués contre notre révolution. Au moment même où la présente loi se discute elle y admet Brougham. Pour posséder quelque chose d'équivalent il aurait fallu trouver dans la nôtre, à côté des pairs de l'ancien régime, les représentants de la guerre : les Hoche, les Marceau, les Kléber, les Desaix, les Lannes, les Masséna, les Ney, les Davoust; les illustrations de la science : les Laplace, les Bertholet, les Monge, les Chaptal, les Volnay, les Tracy; les héros du courage civil les Lafayette, les Languinais, les Boissy-d'Anglas.

M. Bignon ajoutait ces paroles remarquables : « Le droit de nommer des pairs est le plus beau trésor d'un roi constitutionnel. C'est avec cette monnaie habilement économisée qu'il doit récompenser les talents et les grands services. Le ministère qui dans des vues autres que celle d'un juste intérêt de la royauté dilapiderait ce précieux trésor, se rendrait coupable de la concussion la plus criminelle, d'une véritable trahison. »

Pour éviter l'abus redouté par M. Bignon, M. Thouret proposa de maintenir la nomination illimitée, mais, d'établir que tout nouveau pair devrait être accepté par la chambre des députés, aux deux tiers de ses membres.

L'idée est originale, mais, ne soustrait la première assemblée à la dépendance d'un pouvoir que pour la faire tomber sous celle d'un autre. Le système du maréchal Clauzel était meilleur : nomination, candidatures, défense au nombre des pairs de dépasser celui des députés.

Les partisans de l'élection exclusive avaient besoin d'une grande hardiesse pour la défendre. Elle venait d'être appliquée aux grades de la garde nationale et y avait donné de si mauvais résultats que l'on avait fini par s'abtenir. Proposeraient-ils de recourir au même collège pour les deux chambres ? On leur répondrait qu'elles devenaient inutiles en devenant identiques. Demanderaient-ils l'établissement de deux corps électoraux différents ? On les accuserait de vouloir ressusciter le grand et le petit collège de cette loi sur le double vote qu'au milieu de tant de haine la nation venait d'anéantir.

Ils rappelèrent la promesse de Louis-Philippe de donner à la France : *un trône entouré d'institutions républicaines*. La Fayette prononça des paroles qui pétillent d'une ironie charmante. Il fit rire toute la chambre en répondant à cet argument, qu'il faut des hommes politiques par profession de famille,qu'il n'y avait pas de raison pour se borner là et pourtant : « Si quelqu'un de nous mettait dans son testament que ses enfants à tout jamais seront tenus de se servir des enfants de son avocat, et de son notaire, le testament ne manquerait pas d'être cassé pour aliénation mentale. »

On aurait pu répondre que l'avocat et le notaire ne font qu'appliquer la loi, tandis que le pair la fait, mais, le langage de la Fayette était spirituel. Passons.

Comme lui, M. Dubois défendit le principe de l'élection. Il ne faut pas croire qu'elle soit injuste vis-à-vis des hommes de talent. Sous la Restauration, elle a ouvert à Manuel la porte de la seconde chambre.

Avec MM. de Brigode et Odilon Barrot nous entrons dans l'application possible du droit de suffrage.

Rien d'extraordinaire dans la proposition du premier de faire élire les pairs par tout citoyen payant mille francs de contributions directes.

Le procédé prôné par Odilon Barrot est intéressant parce que nous y trouvons formulée pour la première fois une partie du système qui régit aujourd'hui la France. Il demanda tout simplement la désignation des membres de la chambre haute par les conseils généraux. Malheureusement, en 1831, ces assemblées n'étaient pas définitivement constituées. Dès la fin de la Restauration elles avaient attiré l'attention. Durant son court passage aux affaires, M. de Martignac s'était occupé d'un projet qui faisait élire par les plus imposés les membres des assemblées du canton, de l'arrondissement et de la commune. La question de cette réorganisation était demeurée pendante.

Non moins digne d'être rappelée que la proposition de M. Barrot est la clairvoyante manière dont, à l'avance, M. Bérenger, dans son rapport, y avait répondu : « Le moyen aurait, au premier abord, l'avantage de lier l'institution de la pairie aux institutions départementales, de telles sortes qu'elles se prêteraient un mutuel appui. Mais, on se trouva arrêté par la crainte de donner aux conseils généraux un caractère politique, tandis qu'il est si important de leur ôter ce caractère pour les laisser exclusivement occupés d'intérêts locaux. »

L'heure du vote sonnait enfin. Depuis quarante-

cinq jours cette presse dont avait parlé M. Thiers tenait le pays en haleine en lui racontant le débat de la chambre. C'était, le 10 octobre, sur l'amendement de MM. Ernouf et Jay proposant de conserver l'hérédité restreinte à la ligne directe, que l'on allait se compter.

Il y eut 410 votants. 342 boules noires tombèrent dans les urnes contre 86 blanches. L'abolition était prononcée.

C'est en vain que M. Teste se précipita à la tribune pour ramener l'assemblée, en proposant aux partisans de toutes les opinions un terrain d'entente. On repoussa son amendement forçant à se présenter devant un collège électoral le fils qui désirerait hériter de la pairie héréditaire.

La cause était jugée. Ceux qui eurent le bonheur de l'entendre sont unanimes à déclarer que jamais, de mémoire d'homme, discussion ne s'éleva à une hauteur aussi rare. De part et d'autre on avait été si chaleureux et si logique que les adversaires de l'hérédité se sentaient comme humiliés de leur victoire. Au moment du vote, le général Bugeaud s'était avancé vers Guizot et lui avait dit : « C'est dommage que cà finisse si tôt. Vous n'aviez pas vingt voix au commencement. Soyez sûr que vous en aurez bien davantage. »

Malgré la générosité des sentiments remués, ce n'était pas plus le général Bugeaud que Guizot qui avaient vaincu, ce n'était pas non plus l'idée libérale. Le triomphateur du jour était au fond des Tuileries. La nomination allait rétablir l'influence légale du trône. Pour y monter Louis-Philippe avait dû promettre au peuple la suppression du fatal article 14 qui conférait au roi le droit d'édicter des ordonnances. Le vote du 10 octobre lui rendait un instrument bien plus efficace du pouvoir personnel : le droit de faire la loi par procuration.

Ce ne fut point, il est vrai, le projet du gouvernement qui passa, mais, celui de la commission, y compris les catégories qu'elle avait proposées. Qu'importait au roi du moment que l'hérédite législative n'existait plus ?

Le succès de la commission entraînait la défaite de M. Périer sur un autre point. Il avait voulu réserver l'avenir, dans sa sympathie personnelle pour le droit de naissance, et lui ménager une rentrée. L'article 23, élaboré sous sa direction, était ainsi terminé : « Le présent article pourra être modifié à l'avenir. Néanmoins aucune proposition à cet effet ne sera soumise à l'examen d'une législature qu'autant que la législature précédente le lui aura déféré. » L'éventualité admise par ce texte ne valut au gouvernement que des sarcasmes.

Il eut tort de s'y méprendre, l'hérédité législative avait en France pour toujours cessé de vivre. On ne l'établit point par une loi. Il ne suffit pas pour bénéficier des avantages politiques du droit de naissance de réunir un certain nombre d'hommes et de leur dire : « Soyez héréditaires ! » En 1831, au moment de l'abolition de l'hérédité, la législation, les mœurs, commençaient à se plier, à dix-sept années d'essai. Ce temps, fort long, après des tentatives éphémères, l'avait brunie déjà, et lui avait donné un semblant de prestige. Aussi M. Molé vit-il juste lorsqu'il s'écria : « A mes yeux, l'hérédité est perdue, perdue sans retour ! »

C'était devant la chambre des pairs qu'il prononça ces paroles découragées. Le 19 décembre, le duc Decazes avait déposé son rapport. L'auteur des promotions de Louis XVIII avait été chargé, par une curieuse ironie, de faire connaître à la haute assemblée l'opinion de la commission. Elle fut si contradictoire que l'ancien ministre s'abstint de conclure et se contenta de donner un relevé des sentiments de chacun. Quatorze voix seulement contre sept s'étaient pronon-

cées pour l'abolition. Ce succès relatif était dû à cette conviction que toute résistance au vote de l'autre chambre était inutile.

Le 21 décembre les débats s'ouvrirent sous la présidence du baron Pasquier. Un double courant se dessinait. Les uns soutenaient qu'il fallait combattre l'abolition par devoir, quoique convaincus de son imminence, les autres faisaient valoir la diminution d'autorité qu'entraîne toujours un inutile effort. Cette position leur permit, tout en votant contre le droit de naissance, de s'associer aux arguments développés en sa faveur par des partisans plus courageux.

Parmi ceux qui poussèrent ainsi au sacrifice étaient le duc de Choiseul, le comte Clément, le comte Cornudet, M. de Saint-Priest, le comte de Saint-Simon.

A voir le petit nombre d'orateurs inscrits pour le projet, la qualité de ceux demandant à prendre la parole contre lui, on aurait pu croire à un échec. Le marquis de Dreux-Brézé, le duc de Noailles, le marquis de Mortemart, M. de Ségur-Lamoignon, le comte de Tournon et le duc de Crillon parlèrent en faveur du maintien de l'hérédité. Mounier invoqua l'opinion de son père le célèbre constituant. Portalis plaça la question sur le terrain patriotique, le comte Siméon rappela que la pente des concessions est toujours fatale. A ceux qui déclaraient que dans la pairie il fallait écraser les hommes de la Restauration le duc de Coigny répondit fièrement : « Nous ne sommes ni les pairs de Louis XVIII, ni les pairs de Louis-Philippe. Nous sommes les pairs du royaume. »

Le duc de Fitz-James adressa à l'hérédité des adieux pathétiques. Dans un magnifique cri d'éloquence il se tourna vers le fils de Montebello et lui demanda s'il croyait par sa présence à la haute assemblée heurter beaucoup les idées d'égalité de la France : « Mes yeux

tombent d'abord sur vous, jeune Montebello! Est-ce donc vous dont la présence ici froisse beaucoup les susceptibilités modernes? Nous pensions au contraire que vous y représentiez dignement un nom illustré par mille et mille exploits, le nom de celui qui fut nommé brave parmi les braves; nous pensions que la tombe de votre glorieux père était un piédestal sur lequel vous aviez le droit de vous placer; avec transport nous avions salué sur votre jeune front ce baptême de sang et de gloire dont l'empreinte y est ineffaçable. Nous nous trompions sans doute. Retirez-vous. Ne voyez-vous pas que votre présence sur ces bancs serait une tradition de la féodalité, une insulte à messieurs les électeurs? Retirez-vous, vous dis-je. Tout le sang dont vous sortez s'est épuisé pour la France. La France ne vous doit rien. »

Puis l'orateur fit courir un long frisson dans l'assemblée, en évoquant de grandes ombres disparues. A Lanjuinais, à Boissy-d'Anglas, à ses vieux compagnons que le temps lui avait enlevés il déclara que le pays se considérait comme quitte vis-à-vis des héritiers de leur nom.

Il ne faudrait pas croire que ce fils de Montebello qui venait de fournir au vieux duc une si belle apostrophe, se contentât de refléter la gloire de son père sans chercher lui-même à s'en rendre digne. Il prouva lui-même le contraire en venant développer à la tribune un argument nouveau. On croyait rendre hommage à l'égalité en abolissant le droit de naissance, on lui portait atteinte. Il fallait penser à une autre égalité qu'à celle des individus, à l'égalité des pouvoirs. Il ne fallait pas se le dissimuler, placée par la suppression de l'hérédité sous l'étroite dépendance du roi, la chambre des pairs ne serait jamais l'égale de la chambre des députés.

Molé rendit une pensée voisine en disant : « La pairie à vie telle qu'on nous la présente n'est pas un sys-

tème, elle n'est qu'une transaction, elle n'est que l'hérédité mutilée. »

Le comte Dejean essaya de faire ce qu'avait tenté parmi les députés M. Teste. Sa tentative conciliatrice ne fut pas moins malheureuse. Il avait proposé afin d'étouffer la haine des hommes d'avant 1830 sans en faire pâtir l'hérédité, de l'abolir dans le passé en ne la laissant subsister que pour l'avenir. La chambre actuelle aurait été dissoute afin d'accorder le droit de naissance aux fils seulement de ses nouveaux membres.

Le 27 décembre l'abolition fut acceptée par 103 voix contre 70.

L'hérédité n'existait plus dans la Constitution. Ce n'était pas assez pour que sa destruction fut complète. Des soutiens lui avaient été laborieusement élevés. Suivant une marche inverse à celle de la Restauration, il va falloir à la Monarchie de juillet les anéantir pièce à pièce.

En 1832, lors de la révision du code pénal, on cessa de punir l'usurpation des titres de noblesse.

Du 12 mai 1835 date une nouvelle loi sur les majorats. Elle interdit toute institution pour l'avenir et décide que ceux fondés jusqu'à ce jour avec des biens particuliers ne pourront s'étendre au-delà de deux degrés, l'institution non comprise. Cet adoucissement par rapport au passé demanda aux pairs bien des efforts. Les députés auraient voulu annuler tous les majorats qui n'étaient pas allés encore des mains des constituants dans celles des appelés.

Le règne de Louis-Philippe ne suffit même pas à abattre l'œuvre de ses prédécesseurs. Sous la seconde république, nous retrouverons, d'étudiant devenu législateur, ce même Flocon qui en 1830 avait soulevé contre l'hérédité la houle populaire. Il lui portera le dernier coup en faisant voter avec M. de Parieu la loi du 7

mai 1849. Destruction de l'immunité accordée par la loi de 1835 aux appelés conçus ou nés au moment de sa promulgation, extension à toutes les substitutions des mesures prises par cette loi à l'égard des majorats, telle fut la teneur du texte symétrique, dans le temps, par rapport à 1831, pour les reconstitutions napoléoniennes

Les catégories de la loi de 1831 donnaient 2,000 personnes nomables sur une population de 30,000,000 âmes. Ce n'était pas assez eu égard au pays, trop pour limiter l'arbitraire royal. Il faut rendre cette justice à Louis-Philippe qu'il ne cessa d'opérer ses nominations avec impartialité. Il se préoccupa peu de faire prévaloir telle ou telle opinion. Néanmoins par le vote du 27 décembre il n'y avait plus de chambre haute et on voyait se confirmer la parole de Royer-Collard : « Avec l'hérédité de moins, vous avez de moins la pairie. »

Sur cette pairie c'est, dans son intégralité, qu'il faut accepter le jugement rendu en 1834 par un de ses membres : « Elle a été se placer derrière le pouvoir royal et ministériel. Aucun acte de fermeté et d'opposition, aucun projet de loi n'est sorti de ses mains qu'après avoir reçu une approbation absolue et si quelquefois elle a modifié les actes émanés de l'autre chambre, si elle a repoussé le divorce, maintenu l'anniversaire du 21 janvier, c'est qu'elle agissait de concert avec la Couronne, c'est qu'elle savait qu'en contrariant la marche des députés dans les questions qui touchaient à la conscience religieuse, aux souvenirs historiques, elle plaisait à une cour qui conservait et protégeait ses principes (1). »

La chambre des pairs on le voit par cette citation n'abusa pas du droit d'initiative dont la révolution de

(1) *La Chambre des pairs,* par un pair de France (1834).

1830 avait enlevé l'usage exclusif à la Couronne. Avec Louis-Philippe disparut la déclaration contenue dans la charte de 1814 qui déclarait religion d'Etat la religion catholique, apostolique et romaine. Les évêques furent écartés au Luxembourg. Pour garnir leur place vide, le pauvre M. de Sémonville à qui M. de Villèle avait parlé autrefois d'agrandir le palais s'était ingénié. Il avait fait mettre un majestueux trophée de drapeaux pris à Ulm sur les Autrichiens.

En revanche le banc des préfets ne cessait de s'allonger. La pairie de 1831 était une pairie de fonctionnaires. De grands dévouements, des découvertes provenant du vigoureux renouveau scientifique qui se préparait, des victoires arrivant toutes fraîches de l'autre rive de la Méditerranée où nos soldats conquéraient la plus belle de nos colonies, voilà ce qu'il eût fallu à cette pairie nouvelle. Au lieu de cela on se préoccupait seulement de savoir si celui-ci était demeuré pendant trois ans ambassadeur, si celui-là avait été pendant dix ans conseiller d'Etat ou procureur général. Bien que remplis de bonne volonté les fonctionnaires arrivant à la chambre haute n'avaient aucune ressemblance avec « cette classe d'hommes, souhaitée par Guizot, qui font habituellement et naturellement des affaires publiques leur étude, leur état. »

Qu'est-ce en effet qu'un fonctionnaire ? C'est un cerveau appelé à bien connaître une chose, mais ne sachant que celle-là. S'il vit au milieu de certaines lois il ignore l'armée ou la marine. De même que l'homme d'Etat serait novice dans l'administration, le fonctionnaire n'entend rien à la politique où on le transplante. Il y demeure préfet, magistrat, auditeur. Il s'était habitué à une vie extérieure, active, dont le seul but était de gravir rapidement les échelons de sa carrière, où il n'avait qu'à tirer parti du peu qu'il pouvait savoir. L'homme politique

doit se renfermer avec sa pensée, avoir appris beaucoup, apprendre chaque jour davantage. La capacité d'affaires de la pairie de juillet fut énorme. Elle excellait dans le travail artistique, comme on dit *dans la façon*. Au point de vue technique, ce qu'elle élaborait était la perfection même. Pour la guerre elle avait des spécialistes comme MM. de Caux, d'Ambugeac, le prince de Tarente ; pour la marine d'anciens commandants d'escadre ; pour les finances M. Roy ; mais, elle demeurait attachée à la terre, elle était incapable d'ouvrir des ailes lorsqu'il fallait. Toujours les pairs croyaient sentir peser la main de leurs supérieurs d'autrefois. Ils étaient faits pour obéir au premier venu, non pour commander à la nation. Souvent leur emploi les retenait éloignés. L'assiduité était pour eux chose impossible. Ils furent moins exacts aux séances que ne l'avaient été leurs prédécesseurs héréditaires. Leur nombre moyen était de 120 et ne dépassa jamais 150 dans les grands jours.

En Norwège on a pu faire quelque chose avec les fonctionnaires parce que ce pays était ignorant, parce que, bien que spécialistes, c'étaient encore eux qui résumaient le plus de connaissances générales. En France, les membres de la chambre haute avaient autour d'eux des citoyens possédant tout ce qui leur manquait.

Il ne fallut pas attendre longtemps pour voir se réaliser la prédiction de M. Thiers : « Vous voulez abolir l'aristocratie dans la chambre des pairs, mais, comme vous ne pouvez pas l'abolir dans la société, elle entrera dans la chambre des députés. » Elle y était entrée en effet. Un groupe ardent et nourri de fortes études s'était formé. Les organes du parti radical ne cessaient de dénoncer le danger qu'à leurs yeux il y avait en lui, l'appelaient : *la jeunesse dorée*. La noblesse revenait donc au parlement. Elle y revenait sans qu'on pût

la chasser. Elle aurait cru s'humilier en cherchant à parvenir à la chambre haute par les emplois publics et refusait de recourir à l'investiture royale pour profiter d'une seconde voie ouverte aux ambitions.

Cette seconde voie c'étaient les fonctions électives. Les catégories leur avaient fait leur place, avaient permis à la Couronne de choisir aussi bien parmi les serviteurs du peuple que parmi les siens. Elle pouvait nommer, par exemple, les maires des villes de plus de 3,000 âmes, les députés ayant six ans de législature. Le *Gendre de M. Poirier* nous a conservé vivante la physionomie des hommes qui venaient ainsi à la chambre haute? Elle est toute dans cet excellent beau-père d'un duc, bourgeois imprévoyant et enrichi qu'Augier livra au Gymnase en 1854. Le rideau tombe avant qu'il soit arrivé aux termes de ses désirs : « Oui, oui. Nous sommes en mil huit cent quarante-six; je serai député de l'arrondissement de Presles en quarante-sept et pair de France en quarante-huit ! » Mais, combien de pairs arrivés avant 1848, n'ont pas fourni au théâtre un mot à succès, et partageant le peu de compréhension de l'époque de M. Poirier furent aussi surpris que lui de la chûte de Louis-Philippe?

Ce qu'ils ne virent pas, d'autres le virent durant toute la Monarchie de juillet, comprirent qu'il y avait dans l'organisation de sa chambre haute une cause de faiblesse pour ce roi qui l'avait voulue.

Peu après 1831 un publiciste apprécié M. Czieskowski se tailla un certain succès, en reprenant une idée de Félix Bodin. Il proposa le recrutement de la pairie par elle-même. L'immobilisation de la majorité, la disparition rapide de la minorité, conséquences dangereuses d'un pareil système furent oubliées dans le parallèle qu'il en fit avec celui qui venait d'être adopté.

En 1835 Royer-Collard comprenant, qu'au point de

vue de l'indépendance, l'intervention du pays se rapproche plus de l'hérédité que celle du souverain, déclara passer armes et bagages parmi les partisans de la pairie élective.

Quatre ans plus tard M. de Carné, dans ses *Lettres sur le gouvernement représentatif en France*, revint sur l'idée de Bodin. Il commençait à démontrer que ce qui avait été démoli l'avait été à juste titre. L'hérédité « aurait laissé la pairie aussi faible en faisant d'elle le point de mire de toutes les animosités et de toutes les attaques. » On avait bien fait de ne pas imposer à la monarchie la protection d'une institution impopulaire. Comment maintenant importait-il d'opérer le recrutement ? Par le Sénat lui-même. Son vote ne devait pouvoir choisir que dans l'autre assemblée, pour faire passer ses membres de la seconde chambre dans la première.

Mais un souvenir gênait M. de Carné. N'y avait-il pas à craindre de voir les membres du Sénat trafiquer de l'honneur de siéger au milieu d'eux, comme en Angleterre, l'avaient fait avec une grande entente de leur bourse, les anciens *freemen* des corporations municipales ? L'auteur ne le pensait pas.

Beaucoup des écrivains qui cherchaient le moyen de rendre son énergie à la pairie étaient partisans résolus de la Charte et paralysés dans leurs spéculations par le désir de ne rien faire qui put en altérer l'esprit. Le système des candidatures avait attiré leurs préférences parce qu'en conservant la nomination il ne portait aucune atteinte à la prérogative royale. La loi de 1831 insérée dans la Constitution permettait en effet de modifier les conditions d'admissibilité à la chambre haute pourvu que le droit du souverain demeurât intact. De plus on ne pouvait oublier que lors du vote de l'abolition aucune objection sérieuse n'avait été soule-

vée contre les candidatures et que l'on s'était seulement laissé épouvanter par les difficultés de leur application.

Elles trouvèrent leur plus éclairé défenseur, en 1845, en M. Saint-Marc-Girardin.

Dans une étude sur la *Pairie en France* il commença par faire le procès de celle-ci, lui reprocha de n'avoir aucunes racines dans le pays, d'être « trop parisienne ». Parlant de sa faiblesse il disait : « C'est une vertu plutôt qu'un pouvoir. » Venait ensuite l'accusation de ne garantir que des intérêts spéciaux. Ce dont il fallait se préoccuper c'étaient des intérêts locaux. A la chambre haute qui comprit dans ses membres l'auteur des *Odes et Ballades*, Saint-Marc-Girardin, imputait à blâme de renfermer trop d'hommes de lettres novices en politique. « Il y a tel savant connu de l'Europe, ajoutait-il, qui n'aurait pas deux voix dans son département. »

Du moment que l'auteur voyait le remède dans la fixation de la pairie à toutes les parties du territoire, chaque partie de ce territoire, ou chaque fraction numérique égale de sa population, devait voir un nombre égal de candidats choisis par le roi. Que devenait alors le principe constitutionnel de l'illimitation ? Pour le sauvegarder à côté du système nouveau M. Girardin proposait de laisser coexister l'ancien.

On n'aurait eu là qu'une organisation hétérogène. Sans insister sur des conclusions qui ne sont certainement pas à la hauteur de leur prémisses, nous ne voulons pas quitter l'étude sur la *Pairie en France* sans signaler l'œil attentif avec lequel M. Girardin regarda les conseils généraux. Comme Odilon Barrot, il semble pressentir qu'on en tirera quelque chose un jour. Entre les deux hommes l'expérience de ces assemblées au point de vue purement départemental a été faite d'une manière concluante. Toutes les préventions premières qu'elles avaient provoquées ont dis-

paru. Aussi est-ce à elle que l'auteur voudrait confier le soin de présenter des candidatures.

Le spirituel écrivain avait dit : « Le difficile n'est pas de donner de la modération au pouvoir, mais, du pouvoir à la modération. » On s'en apercevra durant l'époque agitée qui va suivre. Un moment encore la chambre des pairs fait illusion. Ce qui l'empêche d'être emportée c'est qu'elle a en face d'elle des députés qui ne représentent point les passions violentes du peuple. Avec eux elle forme ce *pays légal* ami du bien, mais, ignorant du mal contre lequel Daniel Stern a laissé échapper de si amères paroles. Il n'est plus qu'une île perdue au milieu des écoles socialistes de Louis Blanc, de Proudhon et du grandissement de l'émeute. Des élections conservatrices ont lieu en 1846 dans un Etat profondément révolutionnaire. Plus clairvoyante l'opposition dynastique, Barrot, Rémusat, de Hauranne réclament l'exclusion des fonctionnaires de la pairie, l'abaissement du cens pour la chambre basse, l'adjonction des capacités.

Entêté dans sa politique du « juste milieu » Guizot refuse. Au Château-Rouge, aux banquets de Mâcon et de Dijon ont tonné les grandes voix de Lamartine et de Ledru-Rollin, méritent-elles seulement qu'on y prenne garde ? Quelques jours à peine avant le 22 février la chambre des pairs n'a-t-elle pas voté l'*Adresse* ? La haute assemblée est calme pourquoi le gouvernement ne le serait-il pas ? C'est tout juste si M. de Boissy a fait entendre avant le scrutin quelques-unes de ses plaisanteries usées, si M. de Montalembert s'est laissé aller à quelques mécontentes périodes de son inspiration féodale.

L'*Adresse*, la chambre des députés l'a votée aussi. Mais, elle devine davantage le pays. Aussi sa détermination a-t-elle été précédée de doléances inquiètes, de

récriminations ardentes. La nation comprend que c'est encore là seulement que se trouve quelque chose de réel, méritant d'être attaqué. Le 24 février M. Molé arrive au Luxembourg rempli de terreur : « Savez-vous ce qui se passe? demande-t-il à M. de Saint-Priest? Les insurgés ont envahi la chambre des députés et l'ont chassée à coups de fusil. Je crains bien qu'ils ne viennent nous chasser à coups de pied. — Vous vous flattez, ils ne viendront même pas, » répond M. de Saint-Priest et l'événement lui donnera raison (1).

(1) De 1814 à 1848, c'est la chambre des pairs qui servit de Haute-Cour. Elle était saisie soit par Ordonnance royale, soit par résolution des députés. Sa compétence comprenait : les poursuites dirigées par la seconde chambre contre les ministres, les crimes de haute trahison, les attentats contre la sécurité de l'Etat, toutes les affaires criminelles concernant ses propres membres. C'est en vertu de ce privilège accordé aux pairs d'être jugés par l'assemblée à laquelle ils appartenaient que celle-ci vit comparaître devant elle pour des motifs bien différents : le maréchal Ney, MM. de Kergorlay, de Montalembert, Teste, Despans, Cubières et le duc de Choiseul-Praslins.

CHAPITRE XI

Seconde République.

La pairie mourut de faiblesse à un moment où tout l'édifice social était l'objet de destructions violentes. Les partisans du dualisme furent ébranlés. Conservateurs et républicains lui étaient en 1848 également hostiles. Tel qu'il avait été les premiers lui reprochaient de n'avoir rien fait. Plus perspicaces les seconds redoutaient au contraire que réorganisé il ne fut capable de trop d'action.

La commission chargée de préparer le projet de constitution se prononça pour une chambre unique. Son rapporteur, Armand Marrast, représenta que deux assemblées c'était fatalement la lutte au sommet de l'Etat, par celà même l'anarchie partout, qu'une assemblée simple, c'était l'unité d'inspiration et de règle. Il reconnaissait qu'elle est plus sujette aux entraînements. Pour y obvier, il fallait faire de la pondération sans dualisme. Deux procédés seraient cumulés à cet effet :

On exigerait pour toutes lois trois délibérations successives;

On réorganiserait le Conseil d'Etat.

La discussion devant l'assemblée constituante fut brillante, mais, ne dura que trois jours (25, 26 et 27 septembre 1848).

Pour soutenir l'idée d'une seule chambre, M. Marcel Barthe s'exprima ainsi : « Ce qui domine en France c'est le sentiment de l'égalité ; et le peuple en est si profondément imbu qu'il aimerait mieux s'abandonner à un despote, sacrifier ses libertés, se soumettre à un pouvoir absolu que de subir l'autorité d'une aristocratie quelconque. » Une deuxième chambre ne pourrait jamais être « qu'un débris aristocratique ». Puis l'orateur s'efforça de combattre une idée que nous voyons paraître pour la première fois, l'élection du sénat par le suffrage universel : « Songez à ce que seraient deux assemblées, sorties l'une et l'autre du suffrage universel. Chacune d'elles représenterait la nation au même titre; chacune d'elles pourrait croire exprimer fidèlement, plus fidèlement que l'autre les vœux du pays. Croyez-vous que ces deux assemblées se cotoyant ainsi n'arriveraient jamais à quelque point de désaccord ? Croyez-vous que chacune d'elles ne chercherait pas à conquérir dans le pays plus d'importance, plus d'autorité que l'autre ? »

A l'instar de M. Barthe, Lamartine se prononça pour une chambre unique. La nation était en danger. Il importait de simplifier autant que possible les rouages de son gouvernement pour ne pas gêner sa défense tant contre les ennemis du dedans que contre ceux du dehors. Il fallait : « La dictature d'une assemblée toute puissante, une et toujours debout ; la dictature sous son beau nom, sous sa forme légitime et légale, la dictature de la nation. »

Lamartine ne se contenta pas de regarder le temps présent. D'une manière générale, le dualisme était impossible en France. Comme M. Barthe l'avait dit, une première chambre c'était l'aristocratie : « Une représentation aristocratique à un titre quelconque ne peut être qu'un rêve parmi nous. Vous n'en avez plus la chose, vous en créeriez le mot avec danger. Oui, ce serait pis qu'un rêve, ce serait un péril grave et renaissant. Car n'oubliez jamais devant qui vous fonderiez cette seconde chambre. Vous fonderiez ce germe d'une aristocratie quelconque devant une démocratie qui ne possède son règne, sa force, sa puissance que depuis cinquante-six ans, devant une démocratie récente, naturellement ombrageuse, inquiète, jalouse et qui, n'en doutez pas, ne verra pas, sans une susceptibilité illégitime, je le reconnais, se former à sept mois d'une chambre des pairs, à dix-huit ans d'une pairie héréditaire, et à peu d'années d'un Sénat presque féodal, se former, dis-je, ce noyau d'une aristocratie qui commencerait par être législative à ses yeux et qui finirait par être souveraine, ne l'oubliez pas. » Les partisans des deux chambres élues par le suffrage universel avaient proposé l'âge comme mode de différenciation. Lamartine les réfuta en disant que « ce serait défaire une combinaison divine qui mêle les âges divers, pour que les faiblesses d'un âge soient corrigées par la force et la mâturité d'un autre âge, pour que la jeunesse et la vieillesse, l'enfance et la virilité, forment cette moyenne qui fait l'équilibre des facultés dans le genre humain. Ce serait placer là tout les hommes d'expérience et de tradition, tous les vétérans de la politique ; ici tous les jeunes enthousiasmes, toutes les fougues, toutes les impatiences. »

Des deux Dupin, l'un prit parti contre, l'autre pour le dualisme.

André avait peur que ce dualisme en permettant

au président de la République de s'appuyer tantôt sur une assemblée tantôt sur l'autre n'en augmentât l'influence. L'œuvre de la Constituante qui siégeait en ce moment n'avait-elle pas été excellente ? Lorsqu'elle était arrivée ne s'était-elle pas trouvée en présence d'intérêts matériels que l'on avait excités sans moyen de les satisfaire ? A nombre de gens on avait promis imprudemment le bien d'autrui sans pouvoir le livrer. Ils s'étaient levés et avaient dit à la société : « La bourse ou la vie. » « Eh bien, demanda l'orateur, si on avait partagé cette assemblée en deux, si on avait mis 600 représentants d'un côté et 300 de l'autre, si l'on avait été obligé d'aller porter de l'un à l'autre les expédients, les votes, les moyens de gouvernement, les mesures, pensez-vous que deux chambres auraient mieux fait que nous ? Pensez-vous que si les talents qui sont assis sur ces bancs étaient partagés, répartis entre deux chambres, ils auraient eu plus de force que réunis en faisceau dans une seule ? »

Lamartine, Marcel Barthe, André Dupin trouvèrent pour leur répondre MM. Charles Dupin, Duvergier de Hauranne, Odilon Barrot, Lherbette, Rouher.

Charles Dupin fit appel à l'expérience générale des peuples et à celle de la France depuis 1789, pour démontrer la nécessité de la division.

Duvergier de Hauranne lava la pairie de Louis-Philippe du reproche d'avoir été incapable de sauver ce prince. On ne pouvait accuser ce qui n'existait pas. La faute remontait plus loin : « En enlevant à la Chambre des Pairs l'hérédité sans lui donner l'élection, nous l'avons privée en 1831 de toute force et de toute autorité ; c'est une faute grave dont il faut aujourd'hui s'accuser. »

M. de Hauranne était pour le suffrage universel, accompagné du nombre plus restreint des sénateurs,

d'une plus longue durée du mandat, de garanties d'âge et du renouvellement partiel. Réclamer que les membres de la haute assemblée ne pussent être élus que dans certaines catégories aurait eu d'immenses avantages ; l'orateur y renonçait pour ne pas éveiller un soupçon d'*aristocratisme*. Il se faisait fort des électeurs « Ceux-ci comprendront l'utilité, la convenance, de placer certains hommes dans une chambre plutôt que dans l'autre, selon leur caractère, selon leurs antécédents, selon la nature de leur esprit. C'est avoir dans le suffrage universel une grande confiance ; mais, on ne peut plus chercher ailleurs que dans le bon sens universel les conditions de l'ordre. »

Ce système était identique à celui d'Odilon Barrot. Celui-ci, qui, avant la réorganisation des conseils généraux, avait eu un moment l'idée de leur confier, à l'imitation des législatures américaines, la mission pondératrice, en était complètement revenu. Il était impossible, vint-il reconnaître, de trouver aucune force dans la représentation départementale ou communale. « C'est dans la démocratie seule, ajouta-t-il, que nous voulons prendre le moyen de l'arrêter quand elle s'égarera. » L'orateur avait succédé à la tribune à Lamartine. Son éloquence lança pour repousser son panégyrique de la dictature par la nation un appel digne de l'auteur des *Girondins* : « Oui, répondit-il, il s'agit de savoir si par votre constitution vous allez organiser une dictature. »

A l'argumeut de Siéyès, de Rabaud, réédité par Marrast, M. Lherbette répondit : « Oui, le pouvoir souverain est un dans la nation, mais, de l'unité de la souveraineté ne résulte pas l'unité dans la délégation. » Il faut que les deux chambres représentent : « Deux principes qui existent dans toute société ; l'un l'opinion active et vive du pays ; l'autre l'expérience, la tradi-

tion, la sagesse ; en d'autres termes le principe du mouvement et celui de la résistance ; deux principes dont l'alliance produit la civilisation. »

Toutes les fois qu'on s'est appuyé sur les enseignements du dualisme, on est arrivé à une connaissance certaine de l'avenir. Nous avons cité les paroles par lesquelles du fond de l'Amérique Adams prédisait, avant l'ouverture des Etats-Généraux, tout ce qui devait arriver à notre pays. Durant la discussion de 1848 M. Rouher eut la même prescience. Aux républicains qui l'entouraient il annonça l'Empire : « Ou par une marche continue, incessante, l'assemblée unique absorbera le pouvoir exécutif : ou le pouvoir essayera une révolte dans un moment de crise. »

La note caractéristique du débat, c'est la préoccupation que la constitution américaine introduit dans tous les discours. Sur son Sénat se battent partisans et adversaires, comme ils le firent, en 1831, sur la Chambre des lords et l'histoire d'Angleterre. Prétexte seulement à comparaison. Peu d'orateurs confondaient la situation de la France unitaire avec celle des Etats-Unis fédératifs.

Les défenseurs du dualisme concentrèrent leurs efforts sur un amendement de M. Duvergier de Hauranne consacrant la division du pouvoir législatif. Ils n'obtinrent que 289 voix contre 350.

M. Barthélemy-Saint-Hilaire ne fut pas plus heureux en présentant une disposition transactionnelle que ne l'avaient été M. Teste et le comte Dejean en 1831. On lui refusa de décider que l'unité parlementaire serait provisoire.

Le 4 novembre, au moment du scrutin d'ensemble sur la Constitution, les défenseurs du dualisme n'hésitèrent pas à s'abstenir ou à voter contre.

Le lendemain une foule de lettres arrivèrent au *Mo-*

niteur pour expliquer ces votes. Montalembert fut parmi leurs signataires, et Victor Hugo écrivit : « L'institution d'une assemblée unique me paraît si périlleuse pour la prospérité et la tranquillité du pays que je n'ai pas cru pouvoir voter une constitution où ce germe de calamité est déposé. Je souhaite profondément que l'avenir me donne tort. »

Ainsi donc les partisans de la division se reconnaissaient battus. On les aurait fort étonnés si on leur avait dit qu'ils avaient gagné leur cause ou tout au moins une partie de celle-ci. C'était pourtant la vérité. Qu'est-ce en effet que ce Conseil d'Etat reconnu par la Constitution du 4 novembre et auquel Marrast annonçait le transport d'une partie de la mission pondératrice sinon une première chambre ? Les membres de cette assemblée devaient être élus tous les six ans et renouvelés par moitié. L'Assemblée nationale les choisissait elle-même, vague souvenance du système de Siéyès. Ils n'avaient pas droit de vote, formaient un corps consultatif chargé de l'examen préalable des projets du gouvernement et de ceux éclos de l'initiative parlementaire, mais, ne se trouvaient-ils pas dans la situation de tant de chambres hautes qui en face de l'autre assemblée ne sont pas à même de décider librement ? La loi du 8 mars 1849 réglant les attributions du Conseil d'Etat compléta encore cette assimilation. Elle porta à 40 le nombre de ses membres, ce qui est plus que dans le sénat hollandais, presque autant que dans ceux de Washington et de Berne.

Peut-être pensa-t-elle à l'avertissement de M. Rouher lorsqu'elle chercha à placer en eux, dans maintes occasions, un contre-poids vis-à-vis du pouvoir exécutif.

Ce contre-poids, résultat d'une élection à deux degrés, qui avait l'assemblée issue du suffrage universel pour base, était insuffisant. Il devait partager le

penchant de celle-ci pour l'héritier de Bonaparte. Mais, comme les amis de Saint-Just, les partisans de l'unité législative n'en ont pas moins fait, en 1848, du dualisme sans le savoir. La Convention s'était appliquée inconsciemment à conserver les idées, le squelette sans la chose, eux ont gardé la plus grande partie de cette chose, n'en ont presque changé que le nom, consacrant en la personne des hommes que l'assemblée devait choisir la nécessaire intervention dans le travail législatif de l'instruction et de l'intelligence.

CHAPITRE XII

Second Empire.

Ressaisir l'organisation impériale d'avant 1814, ne tenir compte ni des Cent-Jours ni des gouvernements postérieurs, n'avouer aucune solution de continuité et rattacher directement leur œuvre à celle de l'an VIII, telle fut la méthode de la commission appelée, après le Coup d'Etat, à préparer la Constitution du 14 janvier 1852. Il y avait là de la part de MM. Rouher, Mesnard, Flahault, Troplong et de Persigny, une habileté propre à faire bénéficier le troisième des Napoléon de la gloire de son oncle. Les yeux du peuple sont enclins à confondre l'accessoire avec le principal, l'instrument dont s'est servi un homme avec cet homme lui-même.

Comme au lendemain de brumaire, la république venait d'être confisquée par un coup de force. Des analogies rendaient la jonction aisée. Mais, dans l'organisation du Corps législatif, du Sénat, du Conseil d'Etat, il fallait bien tenir compte des exigences du temps.

Pour le Corps législatif, il eut été impossible, sans mécontenter profondément le pays, de ne pas conserver le suffrage universel. Cette obligation engagea Napoléon à se réserver le plus complètement possible le recrutement du Sénat.

A côté des cardinaux, des maréchaux, des amiraux admis comme membres de droit, le Prince-Président s'arrogea le droit d'y nommer tout homme qu'il en jugerait digne. Il montra cette assemblée comme devant grouper la partie la plus éclatante de la nation. Les mandats seraient viagers comme le mérite individuel, leurs titulaires inamovibles.

C'est une fatalité ! Dès que nous voyons, dans notre histoire, une clause propre à garantir l'indépendance des sénateurs, aussitôt surgit une disposition propre à la détruire. En principe les fonctions sénatoriales étaient gratuites, mais, Napoléon se réservait d'attribuer à qui il jugerait bon une indemnité, maximum de trente mille francs. Chose plus extraordinaire encore ! Cette indemnité devait être accordée chaque année ! Au milieu d'une semblable organisation, le nombre de sénateurs n'était pas illimité. Il ne devait dépasser quatre-vingts durant la première année et cent cinquante les années suivantes.

Ceux qui se rappelaient les paroles de M. Rouher en 1848, pouvaient croire que la commission dont il faisait partie se préoccuperait d'opérer une bonne division du pouvoir législatif. Son œuvre fut moins dualiste que celle à laquelle il avait essayé de s'opposer autrefois.

Comme sous le premier des Bonapartes le pouvoir purement législatif n'appartint qu'aux députés.

« Le sénat n'est plus, comme la chambre des pairs, le pâle reflet de la chambre des députés, répétant à quelques jours d'intervalle les discussions sur un autre ton » disait Napoléon au Peuple français dans le préambule

de l'acte du 14. Aux sénateurs revint l'exercice exclusif du pouvoir constituant, le droit d'interpréter les articles de la Constitution de 1852, de régler les cas non prévus par elle, de s'opposer à la promulgation des lois qui portaient atteinte à son texte et aux grandes bases sur lesquelles elle reposait, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité civile, à la propriété, à l'inviolabilité de la magistrature.

Cet immobilisant Sénat était-il si nécessaire ? L'Empereur devait-il en avoir fréquemment besoin pour tenir en échec la représentation nationale ? Le Conseil d'Etat était plus que suffisant en pareille besogne. Demeurant électif ce corps aurait juré avec l'esprit général de la constitution. La nomination de ses membres comme celle des sénateurs était passée dans les mains du Président. Ils devinrent révocables. Or, Napoléon possédait seul le droit d'initiative. C'est à leur préalable examen que tous les projets de loi étaient soumis, et durant la discussion au Corps législatif aucun amendement ne pouvait être débattu avant d'avoir reçu leur estampille.

Dès le premier moment, Napoléon vit qu'il n'avait rien à craindre de son sénat, que ses membres demeureraient unanimement avec lui. Cette attitude leur valut l'extension à tous, par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 (1), de la dotation annuelle et facultative de 30,000 francs. Elle commença à appeler l'indifférence de la nation autour d'une assemblée d'où aucun sentiment libre ne pouvait sortir. On se résigna, pendant plusieurs années, à ne voir en elle qu'une trappe où

(1) Ce même sénatus-consulte élevait à 150 le nombre des sénateurs nommés directement par l'Empereur et reconnaissait comme membres de droit les princes français ayant atteint l'âge de 18 ans accomplis.

Napoléon attirait l'opposition légitimiste de la rive gauche, reproduction de ce sénat de Siéyès dans lequel le général Bonaparte coupa leurs griffes aux plus féroces lions révolutionnaires.

La France avait pourtant pris l'habitude, pendant de longues années, des formes représentatives. Elle ne put s'empêcher de s'abandonner à son esprit moqueur à l'endroit du sénat ongre du second Empire. Napoléon s'efforce de reconquérir les faveurs de l'opinion à un corps qu'il considère comme une des assises les plus inébranlables de son trône. D'où une tendance que nous allons voir s'accusant chaque jour à rapprocher ce corps de l'assemblé populaire, de l'assimiler à elle.

Le 24 novembre 1860, un décret lui donne le droit, à l'ouverture de chaque session, de répondre comme le Corps législatif, par une *Adresse* au discours impérial.

Le 2 février de l'année suivante, la publication *in extenso* de ses discussions est autorisée par sénatus-consulte.

Le 16 mars 1867, le Sénat fait encore un pas. Un nouveau sénatus-consulte lui donne accès dans l'œuvre législative, lui permet de discuter les lois et de demander une seconde délibération au Corps législatif lorsqu'il n'en approuve point la teneur et qu'elles ne sont point inconstitutionnelles.

Enfin le sénatus-consulte du 8 septembre 1869 change son veto temporaire en un veto absolu, l'autorise à indiquer les modifications qu'il exige dans les textes. Il acquiert le droit d'interpellation et ses portes s'ouvrent au public.

Le public n'y entre que pour laisser voir son dédain. l commence cependant à se secouer de son apathie à l'endroit du Sénat. Le courant devient tellement fort que le 21 mars 1870 l'Empereur écrit à M. Emile Ollivier, garde des sceaux, une importante lettre :

« Monsieur le Ministre,

Je crois qu'il est opportun dans les circonstances actuelles d'adopter toutes les réformes que réclame le gouvernement constitutionnel de l'Empire afin de mettre un terme au désir immodéré de changement qui s'est emparé de certains esprits et qui inquiète l'opinion en créant l'instabilité.

Parmi ces réformes je place au premier rang celles qui touchent à la constitution et aux prérogatives du Sénat. La constitution de 1852 devait avant tout donner au gouvernement le moyen de rétablir l'autorité et l'ordre, mais il fallait qu'elle restât perfectible tant que l'état du pays n'aurait pas permis d'établir sur des fondements solides les libertés publiques.

Aujourd'hui que des transformations successives ont amené la création d'un régime constitutionnel en harmonie avec les bases du plébiscite, il importe de faire rentrer dans le domaine de la loi tout ce qui est plus spécialement d'ordre législatif, d'imprimer un caractère définitif aux dernières réformes, de placer la Constitution au-dessus de toute controverse, et d'appeler le Sénat ce grand corps qui renferme tant de lumières à prêter au régime nouveau un concours plus efficace.

Je vous prie, en conséquence, de vous entendre avec vos collègues pour me soumettre un projet de sénatus-consulte qui fixe invariablement les dispositions fondamentales découlant du plébiscite de 1852, partage le pouvoir législatif entre deux chambres et restitue à la nation la part de pouvoir constituant qu'elle avait déléguée.

Croyez, Monsieur le Ministre, à mes sentiments de haute estime.

NAPOLÉON.

Ainsi comme Napoléon Ier expliquant ses guerres par le désir de fonder des Etats-Unis européens, Napoléon III cherchait à présenter sa conduite jusqu'en 1869 sous un aspect raisonné. Il avait été, au début de son règne, un grand agent de pacification en qui la souveraineté nationale s'était incarnée toute entière. En 1851 et en 1852, le peuple sortait d'une révolution il fallait, avant tout, que l'ordre fut rétabli. Par plébiscite la nation avait approuvé les principes de la constitution, délégué à l'Empereur et au Sénat son autorité. Pour lui, il avait commencé par se préoccuper d'assurer la liberté civile, puis la voyant s'affermir de progrès en progrès, procédé à l'établissement du régime constitutionnel.

Telle fut à peu près la thèse soutenue par M. Emile Ollivier dans l'*Exposé des motifs* du projet de Sénatus-Consulte présenté, quelques jours après, pour déférer au désir de l'Empereur.

Il enlevait le pouvoir constituant au Sénat pour le livrer au peuple qui devait l'exercer par voie de plébiscite. En revanche cette assemblée devenue législative partageait avec l'autre chambre l'initiative des lois.

M. Emile Ollivier demandait que le droit de nomination de l'Empereur fut maintenu. Dans une confusion voulue du souverain et du pays, il disait : Par elle : « l'influence de la nation pourra s'exercer d'une manière directe sur un corps qui y serait soustrait s'il demeurait fermé. »

Pour que cette influence put exister, sans détruire l'individualité du Sénat, le ministre proposait qu'une double limitation fut apportée aux désignations de l'Empereur. Le nombre des sénateurs ne dépasserait jamais les deux tiers de celui des députés. Sous aucun prétexte il n'en pourrait être nommé plus de vingt par an.

M. Emile Ollivier répondait par avance à ceux qui proposaient de remettre la nomination des sénateurs aux conseils généraux : « Le droit de nommer les membres d'une seconde chambre est en France un des attributs de la Couronne. Le peuple en instituant la dynastie lui a délégué ce droit aussi bien que celui de nommer les magistrats ; l'inamovibilité a paru dans les deux cas la sauvegarde de l'indépendance de l'autorité. On a rapproché à tort les conseils généraux des législatures américaines. Les conseils généraux même après que leurs pouvoirs auront été accrus par une loi de décentralisation n'auront qu'une ressemblance éloignée avec les législatures qui sont de véritables parlements.»

Bien peu de chose était donc changé au recrutement du Sénat. Le projet Ollivier ne donnait qu'une insuffisante satisfaction au désir apparent de l'Empereur lorsque, dans sa lettre, il avait parlé de réformer la *Constitution* et les *prérogatives du Sénat*.

Le rapport fut présenté par M. le premier président Devienne.

En faveur de la nomination, il alléguait que si le propre d'une république est de tout livrer à l'élection, la monarchie qui ne donnerait pas au souverain un corps à lui, sur lequel il put s'appuyer, serait un mensonge et porterait un nom qui ne lui appartiendrait point.

Dès la discussion du sénatus-consulte du 8 septembre 1869, un magistrat de haute valeur, M. Bonjean, avait déposé une proposition tendant à rendre une partie du sénat élective, à faire choisir 89 de ses membres par les conseils généraux et 89 autres par l'Empereur, le reste demeurant composé de membres de droit.

M. Devienne le réfutait ainsi : « Que dirait-on si, pour modérer l'action du Corps législatif, on proposait d'y introduire une moitié de membres nommés à vie ? Cette proposition est cependant aussi logique que celle

de l'amendement. Elles doivent faire naître la même impression... »

La commission, prenant exemple sur celle de la Chambre des Députés de 1831, avait décidé qu'elle acceptait le projet du gouvernement à condition de limiter le droit de nomination par des catégories. Elle avait jugé cette garantie suffisante et repoussé un amendement du marquis de la Grange, demandant que les nominations fussent accomplies en conseil des ministres.

Soudain, brusque revirement. La commission se ravise, lâche les catégories qu'elle avait soutenues, accepte la nomination en conseil des ministres, contre laquelle elle vient d'obtenir un vote de rejet. Que s'est-il donc passé ?

Dès la publication par le *Moniteur* des catégories projetées, une grande émotion s'était élevée. Tous ceux qui avaient espéré être englobés et se voyaient déçus protestaient. M. Baroche put dire : « Je ne sais pas si quelqu'un a été content des catégories, mais je sais qu'elles ont fait beaucoup de mécontents. »

Les membres du Sénat ne prirent pas facilement leur parti du changement de front de la commission. M. le Verrier se fit leur interprète. On devait regretter les catégories. En permettant à l'Empereur de choisir les sénateurs dans des groupes, comme le Corps législatif, ne faisaient-elles pas à l'élection une part indirecte ?

D'un autre côté, la nomination en conseil des ministres fut vivement combattue. MM. Boulard et Boulay de la Meurthe, firent remarquer qu'elle n'existait ni pour les conseillers d'Etat, ni pour les préfets; que l'on n'avait aucun motif de mettre l'Empereur en suspicion à propos des membres du Sénat, en faisant exception à la règle générale. N'était-il pas à craindre, d'ailleurs,

que les ministres n'opérassent des choix par trop politiques ?

Nous avons exposé, à propos du Sénat italien, les avantages que présente la nomination en conseil des ministres. Sous le second Empire, même lorsque les libéraux furent parvenus à faire triompher la responsabilité ministérielle, ce système demeura en contradiction avec l'essence de la Constitution de 1852. On le comprend là où une fiction consacre l'irresponsabilité du chef de l'Etat, pour empêcher que ses choix ne soient antipathiques au pays et permettre par un détour au peuple de les approuver. L'organisation impériale faisait au contraire de Napoléon un monarque légalement responsable. En ce qui concerne l'Empereur, d'une part, les ministres, de l'autre, le régime de responsabilité sous lequel on vivait était double. Dès lors, faire nommer les sénateurs en conseil de cabinet devenait inutile. C'était nier l'existence de la responsabilité de Napoléon III, déclarer une duperie l'article du sénatus-consulte du 20 avril 1870 qui la consacrait. Les fidèles serviteurs de l'Empereur qui l'avaient voté ne purent s'y résoudre.

On trancha la difficulté en décidant que les décrets de nomination seraient individuels et devraient contenir les titres sur lesquels on les fonderait. C'était faciliter à l'Empereur l'emploi de quelques formules de style.

Il avait fallu de la gloire à Napoléon I[er] pour instituer le Sénat de l'an VIII. Il en aurait fallu aussi à son neveu pour conserver celui de 1870. *Quis custodiet custodes ipsos ?* avait demandé en plaisantant quelqu'un au sujet des membres de cette assemblée. Personne ne devait plus penser à elle dès les premières angoisses de l'année terrible. Elle s'évanouit au bruit du canon,

comme la pairie viagère de Louis-Philippe s'était évaporée devant les clameurs de la foule (1).

(1) La haute-cour de la Constitution de 1852 n'eut rien à voir avec le Sénat. Elle se composait d'un tribunal et d'un jury. Le premier était choisi dans la Cour de cassation, le second tiré au sort parmi les conseillers généraux. Elle rappelait fort le système de 1848. C'est elle qui en 1870 jugea Pierre Bonaparte.

CHAPITRE XIII

Troisième République. — Assemblée Nationale.

Durant les premiers temps, l'Assemblée Nationale eut à s'occuper d'autre chose que de discuter des constitutions. Ce fut seulement le 29 novembre 1872 que M. Dufaure, vice-président du Conseil, proposa, au nom de M. Thiers, de nommer une commission de trente membres, chargée de présenter un projet réglant *les attributions des pouvoirs publics*.

Il fut fait selon son désir. Le 21 février 1873, cette commission déposa son rapport.

Le deuxième paragraphe de l'article 5 en était ainsi conçu : « L'assemblée ne se séparera pas avant d'avoir statué sur les attributions et la création d'une seconde chambre. »

Louis Blanc se signala durant la discussion parmi les plus ardents adversaires du dualisme. Le principe n'en fut pas moins voté. Amis de l'ordre, les membres de l'Assemblée Nationale avaient vu les incendies de la Commune, Paris dominé par l'émeute. Le sou-

venir de la Convention les gênait. Effrayés de leur propre puissance, ils étaient en majorité partisans de la division.

Ainsi donc, la France aura de nouveau une chambre haute. On vient de le voter, avant de savoir ce qu'elle sera, à quelles idées elle donnera satisfaction. L'Assemblée Nationale ne réfléchit point qu'un dualisme mal entendu peut être plus nuisible que l'unité. On ignore même le nom que l'on donnera à la première assemblée. Le mot de Sénat ne rappelle en France que des périodes de dictatures. On ne sait même pas pour quelle forme de gouvernement on va travailler. Ce point de départ banal, essentiel, fait défaut. Le comte de Chambord, drapé dans les plis du drapeau blanc, cherche par de majestueux manifestes à réveiller pour la monarchie traditionnelle l'amour de la France. Les princes d'Orléans, confondus au milieu des représentants de la nation, pensent l'attirer par une attitude moins olympienne, viennent à Frosdhorf tenter une fusion impossible. La mort de Napoléon III et du prince impérial ne décourage pas les Bonapartistes. Ils essayent de réserver l'avenir. Les républicains tirent profit de la division des partis monarchiques. Dans cette indécision, l'organisation du Sénat attire les yeux. Les contours qu'on lui verra prendre exerceront une action sur la forme future du gouvernement. Les régimes passés ont laissé, en effet, des souvenirs qui hantent les esprits. C'est pourquoi, sans tenir compte de la marche du temps, on va proposer les idées les plus diverses. Tout sera remis en question. Pour comprendre l'œuvre de l'Assemblée Nationale, il faut se représenter celle-ci comme une vaste chaudière. Des rapports, des propositions, des amendements, des idées en nombre immense y sont surchauffés ensemble. Le système définitif qui doit en sortir incandescent ne pourra man-

quer de conserver la trace de tant de contacts et d'alliages.

En exécution de la délibération de l'Assemblée, le 19 mai 1873 fut présentée par M. Dufaure une loi *sur l'organisation des pouvoirs publics*.

Le projet avait eu le temps d'être sérieusement réfléchi pendant les vacances parlementaires qui venaient de s'écouler. On n'en pourra dire autant de beaucoup de ceux qui seront présentés pour le combattre, que les nécessités de la politique auront fait bâcler en hâte. Précipitation et despotisme des assemblées uniques, adoption presque universelle du dualisme, furent les arguments connus, invoqués par l'*Exposé des motifs*, en faveur d'une chambre haute.

M. Dufaure s'appuyait sur ce fait que le suffrage universel était devenu la véritable base de nos institutions. L'élection à deux degrés se recommandait par les préférences de la première République et des Etats-Unis, mais, elle exigeait des opérations trop nombreuses et n'aurait jamais donné à la première chambre, vis-à-vis d'une assemblée élue directement, une autorité assez grande. « Nous voulons assurer au Sénat, était-il dit, un rang et une puissance qui ne permettent pas de voir en lui l'inférieur de l'autre chambre (1). » C'est pourquoi le projet établissait que le sénat serait élu au suffrage universel. La différenciation entre les deux assemblées s'obtiendrait au moyen de catégories. Il importe « de conserver à l'assemblée dont il s'agit ce caractère vraiment sénatorial qui consiste dans l'autorité et l'expérience. » De plus, on exigeait des membres de la chambre haute l'âge de 35 ans. Ils devaient être élus au scrutin de liste, tandis que les députés le seraient au scrutin d'arrondissement.

M. Dufaure cherchait à imiter les Etats-Unis. Il

(1) *Exposé des motifs*

s'efforçait d'assimiler nos départements aux Etats de la conception américaine, faisant élire dans chacun un nombre invariable de trois sénateurs, sans tenir compte du chiffre de sa population.

Pour juger ce projet, il faut le diviser en deux parties. La première, qui consiste dans l'élection par le suffrage universel d'hommes représentant l'élite intellectuelle du pays, repose sur une admirable entente, sur une perception impeccable des nécessités du gouvernement démocratique en France. Elle concentre dans le sénat les deux forces réelles d'aujourd'hui : la valeur personnelle, la volonté nationale. Un pays ne peut en prendre ombrage, puisqu'elle écarte ceux qui lui déplaisent, n'appelle que ceux ayant obtenu son agrément.

C'était quelque peu le système de la monarchie de Juillet. Mais la pairie cessait d'être « trop parisienne », prenait des racines vivifiantes et inattaquables.

Le tout était dans les catégories que l'on instituerait d'éviter ce spécialisme, ce terre-à-terre si souvent critiqué durant le règne de Louis-Philippe.

M. Dufaure comptait sans doute sur les grands élans, sur les enthousiasmes indispensables à ceux qui veulent plaire à la foule. Cependant l'adaptation aux catégories du suffrage universel créait un danger. Elle porterait, si l'on n'y prenait point garde, les appelés à l'oubli de leurs devoirs professionnels. Entre deux magistrats, par exemple, briguant un même siège à la chambre haute, n'allait-il pas s'établir une véritable concurrence à prononcer leurs jugements, non selon les codes, mais au gré des passions électorales. Chaque considérant ne deviendrait-il pas un article de programme, une fois que le candidat aurait pu revêtir la robe du juge ? Entre les généraux, ne serait-ce pas une lutte de moyens grossiers et tapageurs au détriment des exigences prudentes et discrètes de la défense nationale ? Et si l'on deman-

dait aux citoyens compris dans les catégories d'avoir atteint leur retraite, n'était-ce pas leur confier une mission des plus importantes, précisément au moment où le déclin de leurs facultés était légalement présumé ?

L'emploi du scrutin de liste n'aurait fait qu'accentuer ce danger. Plus propre à l'attaque qu'à la défense, par l'ampleur des courants soulevés dans ses manifestations, il convient mieux à une chambre des députés qu'à un sénat. Où le projet Dufaure nous paraît surtout s'être trompé, c'est dans sa seconde partie. A quoi bon assimiler le département à l'Etat américain ? A quoi bon l'égalité de représentation, lorsque cette division territoriale ne représente chez nous aucune autonomie, aucune aspiration particulariste, découpée qu'elle a été par le ciseau de la Révolution pour s'applatir sous le marteau de l'Empire. Le projet ne se serait compris, sur ce point, que précédé d'un ensemble de lois ayant eu pour but de faire du département une unité politique, de réaliser la décentralisation à son profit. Le Sénat, eut alors trouvé une base, parce qu'il aurait acquis quelque chose de sérieux à garantir.

Cette base, M. Dufaure ne pouvait la lui donner sans encourir ce reproche de fédéralisme que la Montagne lança avec tant d'acrimonie aux Girondins. La preuve que telle qu'il l'entendait il la jugeait insuffisante, c'est que, dans la première partie de son projet, il a eu lui-même recours à autre chose.

Sous l'Empire, on s'était plu à agiter en face de César l'image de la liberté américaine, on perdit dans l'opposition le sens des distinctions qui avaient été si clairement comprises en 1848, entre la situation des Etats-Unis et la nôtre. Voilà pourquoi apparaît, dans le projet de 1873, ce besoin d'assimilation quand même, dont nous aurons à signaler d'autres fâcheux résultats et contre lequel M. Emile Ollivier avait eu

raison de protester en 1870, en répondant à ceux qui demandaient l'élection du sénat par les conseils généraux.

Contre quels systèmes le projet du gouvernement allait-il avoir à lutter ?

M. le marquis d'Andelarre proposait de répartir tous les électeurs d'après le taux de leurs contributions. A la différence de ce qui se passe pour le sénat de Roumanie, où les plus imposés ne constituent qu'un collège, M. d'Andelarre en distinguait trois, suivant que les citoyens payaient moins ou plus de 200 francs et plus de 300. A chacun de ces collèges, il donnait un nombre différent de sénateurs. Le système n'obtint pas grande vogue. Il n'était propre qu'à diviser un peuple qu'il importait avant tout de réunir. Il aurait remplacé les trois ordres d'avant 1789 par trois nouveaux : les riches, les aisés, les pauvres.

M. Pradié reprochait au suffrage universel de ne représenter qu'un état moléculaire. Il voulait que l'on composât la chambre haute de l'élite des corps sociaux, exhausser le corps électoral, en élevant à la fois les électeurs et les éligibles. Il appelait les communes, les départements, la magistrature, l'armée, l'Institut, les Facultés, la finance, l'industrie, le commerce, les établissements charitables, les conseils de prud'hommes, le clergé.

« Emanée de tous les groupes sociaux, notre première chambre représente la société s'élevant au-dessus de la multitude et s'épanouissant avec sa vie propre, avec ses tendances et avec ses besoins. Ces groupes et ces corps vivants organisés ne sont autre chose que la société moderne dans son plein exercice. »

Il importait de recourir à eux, avait dit M. Pradié, pour empêcher de « tourner au pétrole » le feu qui menace de tout détruire.

Ces groupes, c'était s'exagérer leur puissance. S'ils vivent aujourd'hui ce n'est que parce que l'opinion le leur permet et ce serait rendre un fort mauvais service à leur haute mission que de les exposer à se heurter contre elle.

L'idée de M. Pagès-Duport était autrement simple. Les sénateurs devaient être élus par les députations des différents départements. Ce système avait un avantage sur celui de Siéyès. Le vote, au lieu d'appartenir à la seconde chambre réunie, était exercé par des collèges séparés. La minorité serait entrée au sénat, grâce aux départements qui approuvaient ses opinions et l'on eut évité des exclusions semblables à celles prononcées, en Norwège, lors du procès des ministres. Ajoutons que d'après l'amendement de M. Pagès-Duport, un certain nombre de membres du futur sénat devaient être désignés par l'Assemblée Nationale elle-même.

M. de Douhet créait, en face de deux chambres législatives et non élues au même degré, un sénat dont il entendait faire un corps politique dirigeant, auquel il voulait donner une autorité considérable.

Ce sénat devait être comme le conseil privé du chef de l'Etat. La direction de la politique intérieure et extérieure lui aurait appartenu. Il aurait eu le pouvoir constituant du sénat des Napoléons, tranché les questions diplomatiques et internationales. Dans les conflits entre l'exécutif et le législatif, il prononcait sans appel.

Il se composait de sénateurs de droit pour les deux tiers et de sénateurs nommés par le chef de l'Etat.

La conception de M. de Douhet laisse percer, surtout quant aux attributions, l'admiration de son auteur pour la Constitution de l'an VIII. Au lendemain de Sédan elle ne pouvait plaire.

Le sénat se recrutant lui-même à chaque vacance sur des présentations proposées par le chef de l'Etat,

tel fut le système proposé par le comte de Chambrun, l'auteur du *Pouvoir Exécutif aux États-Unis*.

Mais le plus redoutable des concurrents du projet Dufaure allait sortir du 24 mai 1873.

Ce jour-là M. Thiers est renversé.

Le 20 novembre, l'article 2 de la loi conférant le pouvoir pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon nomme une deuxième *commission des trente*.

C'est surtout sous le maréchal que la lutte entre républicains et monarchistes devient un véritable corps à corps. Sa présidence a été acceptée pour réserver tous les espoirs. Les uns s'obstinent à faire du sénat la première marche du trône, les autres une des assises de la République.

Le 15 mai 1874 M. le duc de Broglie présenta au nom du gouvernement, un nouveau projet, destiné à supplanter le système Dufaure, sur *la création et les attributions d'une deuxième Chambre*.

Cette assemblée prenait le nom de Grand Conseil.

Le suffrage universel remarquait son éminent auteur, fait à chacun une égale part de droits. Il n'en accorde pas une suffisante au mérite, à l'illustration, à l'utile emploi du capital et de l'intelligence, à tout ce qui s'élève au-dessus du niveau de la foule : « N'éprouve-t-il pas au contraire, trop souvent demandait M. le duc de Broglie, les atteintes de cette méfiance ombrageuse, contre les distinctions les plus légitimes ? Triste sentiment que les publicistes de tous les âges ont toujours représenté comme la pente dangereuse des démocraties pures. »

M. Dufaure aurait pu répondre que c'était précisement à cause de « cette méfiance ombrageuse » qu'il forçait la main du suffrage universel à l'aide de ses catégories. Il est intéressant de remarquer l'accord qui existait entre les deux grands projets rivaux, entre les républi-

cains et les monarchistes de l'Assemblée Nationale, sur ce point capital : une chambre haute ne peut être comprise que comme une assemblée de supériorités en face de celle où régne exclusivement la loi du nombre. L'avenir nous dira à quel degré ils ont réussi.

Le projet de M. le duc de Broglie prenait comme électeurs un certain nombre de citoyens compris dans les catégories d'éligibles de M. Dufaure : les fonctionnaires de tous ordres du département, les représentants désignés par leurs pairs des professions industrielles et libérales. « A la vérité, ajoutait le ministre, nous réservons une place aux possesseurs de la propriété foncière ou commerciale dans la proportion où ils sont désignés par la part qu'ils prennent aux charges de l'État. La propriété soutien du travail et source de la richesse publique, mais, objet de tant de menaces dans les jours de bouleversement social a droit à avoir des organes spéciaux dans l'assemblée qui doit servir de principal appui aux intérêts conservateurs. »

A côté de cette catégorie de sénateurs élus le Grand-Conseil devait comprendre un petit nombre de sénateurs de droit et cent cinquante membres nommés par le chef de l'Etat. C'était une prérogative toute prête pour le monarque auquel, sur un coussin de velours, on l'espérait, le maréchal n'aurait qu'à offrir la Couronne de France.

Au nom de la commission M. Lefevre-Pontalis déposa, le 5 août 1874, un rapport, vrai monument d'érudition et de clarté. Il y prenait le parti du duc de Broglie contre M. Dufaure. A ce dernier il reprochait d'augmenter l'ignorance de l'électeur à l'égard de l'élu, de mettre en mouvement un corps électoral trop semblable à une multitude. Il critiquait les catégories par des arguments connus. Il fallait faire du Sénat : « Non plus l'instrument docile, mais, le contrepoids du suffrage

universel. » Il importait de placer quelque chose au-dessus de ce suffrage.

En ce qui concerne les membres élus la commission refusait d'introduire dans les collèges tous les conseillers municipaux, arguant qu'il ne fallait pas leur donner trop d'importance numérique. Elle acceptait des délégués nommés par les assemblées communales. Pour appuyer ces conclusions le rapporteur s'élevait contre l'intrusion de la politique dans les conseils administratifs. Faible raison. N'est-ce point de la politique que de nommer un représentant qui a mission d'en faire à votre place et selon les explications qu'on lui donnera ?

Telle que la commission en avait arrêté la composition, les collèges électoraux devaient être formés pour les deux-sixièmes par les plus hauts représentants de la propriété foncière, pour un sixième par les patentables de la grande industrie, pour les trois derniers sixièmes par les notables du suffrage universel, le clergé, la magistrature etc... Dans cette organisation l'idée du gouvernement était acceptée, mais, on ajoutait à son projet 131,000 électeurs.

Pour défendre ce système, le rapporteur s'appuyait sur *la France nouvelle* de Prévost-Paradol, et sur les: *Vues sur le gouvernement de la France*, de feu le duc de Broglie qu'en 1870 avait publiées son fils le ministre actuel du Maréchal.

On y lisait : « Selon nous le Sénat serait électif. Il serait choisi sur une liste où figureraient toutes les vraies et durables illustrations du pays, tous les premiers en ordre dans toutes les carrières publiques, toutes les fortunes considérables et consolidées, toutes les existences assises, entrées au port. Sur cette liste tous les éligibles seraient électeurs et tous les élus indéfiniment rééligibles. »

Quant à Prévost-Paradol, son *collège électoral* était

composé de la réunion de plusieurs départements. « Les conseils d'arrondissement, et les conseils généraux formeraient avait-il écrit, le corps électoral le plus compétent pour la formation d'une chambre haute. » « On pourrait y adjoindre les conseils municipaux » avait de son côté ajouté M. Laboulaye dans son *Essai sur les formes du gouvernement*.

Les mêmes opinions s'étaient retrouvées en tout ou en partie dans la *République tempérée* de M. de Molinari et dans les *Projets constitutionnels* de M. J. Michon. C'était donc pour ainsi dire par le travail collectif que s'était formée l'idée de faire élire le Sénat, comme disait, M. le duc de Broglie par les « notables du suffrage universel ». Quant aux autres électeurs il n'avait eu qu'à feuilleter l'œuvre de son père.

Les nominations par le chef de l'Etat devaient être effectuées dans des catégories à peu près semblables à celles de la Monarchie de juillet. Leur grand défaut était d'être arbitraires. Elles comprenaient tous les membres de la Légion d'honneur, mais, excluaient les docteurs ès-lettres, ès-sciences, les avocats, les médecins. On leur a reproché de ne pas contenir la majeure partie des intérêts de la nation et d'avoir restauré le cens qui lui était antipathique.

La commission avait pourtant repoussé cette proposition d'un de ses membres M. Lambert de Sainte-Croix de faire un Grand Conseil dont la fortune eût été la seule base, qui aurait été composé comme la seconde chambre de Louis-Philippe par tous les citoyens payant deux cents francs de contributions.

M. Laboulaye avait rompu de vaines lances en faveur du suffrage universel.

Présidée par M. Batbie la commission avait adopté un amendement de M. Max Richard tendant à élever de 35 à 40 ans l'âge chez les électeurs et chez les éligibles.

Elle remplaça enfin par l'appellation de *Sénat* celle proposée de Grand-Conseil.

Le 29 janvier 1875 l'Assemble Nationale vota les premiers articles du projet sur *l'Organisation des pouvoirs publics* présenté par M. de Ventavon au nom de la commission des Trente,

Le paragraphe 3 de l'article 1 était ainsi conçu : « Le Sénat se compose de membres élus ou nommés dans la proportion et aux conditions qui seront réglées par une loi spéciale. »

Ce texte risquait de trancher à la vapeur la question de savoir s'il y aurait au Sénat des membres nommés comme le voulait M. le duc de Broglie ou s'il n'y en aurait pas comme le demandait M. Dufaure. Pour réserver sa liberté l'Assemblée le remplaça ainsi sur la proposition de M. Marcel Barthe : « La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat sont réglés par une loi spéciale. »

Mais, on était las de ce vague éternel. M. Vallon avait proposé dans la même séance un article additionnel décidant que le *Président de la République* serait nommé par le Sénat et la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale. Le mot *République* placé résolument dans le texte tranchait la question de la forme du gouvernement.

Les circonstances dans lesquelles l'article de M. Vallon fut voté le 30 janvier 1875 sont trop connues pour qu'il soit utile de les rappeler. L'issue de ce scrutin précisait-elle quelque chose en ce qui concerne le Sénat ? Nullement. Il était acquis que les membres de la chambre haute devraient être mis par leur loi propre à même d'exercer une influence utile dans l'élection du chef de l'Etat. Rien de plus. L'assemblée n'était pas décidée à faire les institutions d'une république. Le vote avait été obtenu grâce au centre-droit. Les membres en étaient

des monarchistes. Ils avaient suivi le conseil donné par M. Vitet d'entrer dans la République pour se « l'approprier » M. Vallon lui-même déclarait que, si la chose ne dépendait que de lui, il organiserait *un sénat conservateur*.

L'auteur de l'article additionnel était sorti considérablement grandi de son succès. Il conçut le rêve d'opérer avec la gauche cette conjonction des centres dont on a parlé si souvent depuis, afin de former un noyau compact qui permît d'organiser monarchiquement la République.

Très-sympathique à M. Vallon, M. le duc de Broglie ne perdait pas de vue ses évolutions.

Le 2 et le 3 février la question du Sénat fit un pas en avant. L'Assemble décida que le Président de la République serait irresponsable et pourrait dissoudre la seconde chambre sur avis favorable de la première, que la révision de la constitution aurait lieu par toutes deux réunies en Assemblée Nationale.

Peu de jours plus tard (11 février 1875), M. Pascal Duprat essaya de faire pour le sénat électif ce que M. Vallon avait fait pour la Constitution. Il soumit à l'assemblée un amendement ainsi conçu : « Le Sénat est électif. Il est nommé par les mêmes électeurs que la chambre des députés. » Le suffrage universel reparaissait de nouveau.

Dans son discours, M. Duprat insista sur ce que le projet de M. le duc de Broglie n'avait plus sa raison d'être depuis que, le 22 mai 1874, ce ministre avait été remplacé par le général de Cissey. Il réussit à dérider l'assemblée en faisant observer que l'auteur des *Vues sur le gouvernement de la France*, dont on avait si souvent invoqué l'autorité et qui tenait par des liens si étroits au collègue qu'il combattait, n'avait nullement voulu la nomination et s'était prononcé pour un

sénat électif. Ce que demandait le ministre renversé, c'était la mutilation du suffrage universel. Les membres de droit n'étaient pas une institution républicaine. La nomination n'était plus acceptable depuis que l'Assemblée avait décidé que le Sénat serait appelé à donner son adhésion au chef de l'Etat lorsqu'il voudrait dissoudre la chambre des députés.

Nous avons, à propos du projet Dufaure, exprimé notre faible pour l'élection du sénat par le suffrage universel. A coup sûr, comme on le lui a reproché souvent, à l'Assemblée Nationale, il donne une grande importance aux gros bonnets de village, est dangereux dans un pays où, dès le 27 avril 1872, une statistique présentée dans la séance de l'Académie des sciences morales et politiques, constatait l'existence de 350,000 cafés ou cabarets. Mais, ces objections auraient eu aussi leur raison d'être pour la seconde chambre et la volonté du pays y rendait l'adoption du suffrage universel nécessaire. Dès lors, il n'y avait qu'à suivre le principe de M. Jottrand et à accepter pour le Sénat la même origine. Nous ne nous expliquons pas la crainte des conservateurs. Du moment, qu'à tort ou à raison, ils mettaient dans le Sénat leurs espérances, n'auraient-ils pas dû poursuivre tout ce qui était de nature à en augmenter la popularité. Ils se sont fourvoyés dans des généralités passées de mode contre le droit de tous, alors qu'ils l'acceptaient là seulement où, d'après leurs principes, il était redoutable, affirmant avec obstination que les deux chambres élues de la même manière, la division du pouvoir législatif devenait inutile : « Vous n'avez qu'à prendre, disaient-ils, une assemblée unique et à en séparer les deux moitiés par une cloison. Si vos deux assemblées doivent se recruter de la même manière, le résultat sera le même. »

Cette cloison ! On ferait un volume avec les citations

des phrases où elle a été évoquée, où on en a employé des synonymes. C'est d'abord contre le sénat électif lui-même. On essaye du sénat électif et l'on s'aperçoit qu'il remplit parfaitement son rôle. Alors c'est contre la désignation des membres de la chambre haute par les mêmes collèges que ceux de la chambre des députés. La constatation est identique. Enfin c'est contre l'élection du sénat par le suffrage universel. Le jour où il sera adopté, nous n'en doutons pas, le résultat continuera à être satisfaisant. La chambre haute demeurera suffisamment différenciée de l'autre assemblée par l'âge, le mandat, le renouvellement, le nombre, auquel, lorsqu'on parle du suffrage universel, on a le tort de ne jamais penser.

Ces considérations se firent-elles jour dans les esprits des 322 députés qui, contre 310 voix, adoptèrent l'amendement Duprat ? A vrai dire, on pensa plutôt à battre en brêche le projet de M. le duc de Broglie, l'idée de la nomination. La majorité fut formée aussi bien de ceux qui voulaient les catégories de M. Dufaure que des partisans du suffrage universel absolu. Elle se composait d'hommes appartenant aux trois groupes de gauche et de quelques bonapartistes navrés de l'influence conquise par le centre droit.

Dès que le résultat du scrutin fut connu, la joie des républicains ne connut pas de bornes. Leurs adversaires n'en voulaient croire ni leurs yeux ni leurs oreilles.

Au début de la séance du lendemain, le général de Cissey, président du conseil, parut en personne, et fit la déclaration suivante :

« Messieurs,

« Le Président de la République n'a pas cru devoir nous autoriser à intervenir dans la discussion. Il lui a paru, en effet, que votre dernier vote dénaturait l'insti-

tution sur laquelle vous êtes appelés à statuer et enlevait ainsi à l'ensemble des lois constitutionnelles le caractère qu'elles ne sauraient perdre sans compromettre les intérêts conservateurs. Le gouvernement, qui ne peut en discuter la défense, ne saurait donc s'associer aux résolutions prises dans votre dernière séance. Il croit de son devoir de vous en avertir avant qu'elles puissent devenir définitives. »

La droite se revancha de son déboire de la veille en applaudissant longuement les paroles du général. Comme si ses battements de mains n'avaient pas été suffisants pour expliquer sa pensée, M. Charreyron vint déclarer en son nom qu'elle ne se résignerait jamais à admettre, comme sénat, « qu'une assemblée étrangère aux entraînements du suffrage universel. »

D'ailleurs, la droite était assez nombreuse pour ne pas se contenter de protestations platoniques. Au projet modifié par M. Duprat, M. Bardoux aidé de M Jules Simon réussit le 12 à faire adjoindre un amendement rétablissant les catégories de M. Dufaure. Mais, il fallait à l'ensemble du projet pour devenir définitif, l'épreuve d'une troisième délibération. La droite étant parvenue à ressaisir les bulletins de quelques indécis, annula par un coup de maître ses échecs successifs et refusa de procéder à la nouvelle lecture qu'on lui demandait.

Ce fut un de ces moments d'inqualifiable malaise, remplis d'obscurités, de contradictions, qui ont amené des doutes chez les partisans les plus convaincus du régime parlementaire.

L'impuissance de l'Assemblée pour donner à la France les grands organes d'un gouvernement apparut si bien que la dissolution sembla le seul remède à un grand nombre. M. Henri Brisson la préconisa devant l'*Union républicaine*.

Le lendemain de la déclaration ministérielle, on la discuta à l'Assemblée. Ce fut un prétexte pour se lancer les griefs que chacun avait sur le cœur. Gambetta s'en prit à la droite avec véhémence : « Vous avez voulu, lui dit-il, aller plus loin, exiger davantage ; vous avez voulu préparer un sénat qui fut à vous, exclusivement à vous. » Il lui reprocha de chercher « dans des remises, dans des stratagèmes de procédure constitutionnelle, je ne sais quel guet-apens qui aurait renouvelé celui de décembre. »

M. Raoul Duval parla « des souterrains de la commission des Trente. » Chez tous la nécessité d'une politique de grand jour se faisait impérieusement sentir.

Il n'était personne qui n'eût quelque reproche à se faire. Aussi la dissolution ne pouvait être acceptée. Le moment eût été fort mal choisi pour se présenter devant les électeurs. Le néant seul restait l'œuvre de l'Assemblée. Avec le refus de passer à la troisième délibération étaient tombés tous les projets à l'étude, parce que tous supposaient l'existence d'un sénat.

Cependant, dans la faillite de tant d'efforts, quelques députés n'avaient pas perdu courage.

Dès le jour de l'écroulement du projet, M. Waddington était venu déposer sur le bureau une proposition tendant à faire un sénat élu par les conseils généraux, d'arrondissement, l'Institut et l'Assemblée Nationale elle-même. Cela donnait environ 6,510 électeurs « déjà habitués aux affaires publiques, ayant les connaissances et l'expérience qui sont les garanties d'un bon choix. » Aux collèges de M. Waddington une proposition de M. Cézanne ajoutait les délégués des conseils municipaux.

De son côté, M, Vautrain avait soumis à l'assemblée un système de *suffrage universel à deux degrés*. Il admettait un électeur du second degré pour cent élec-

teurs primaires. Ceux-ci devaient faire leurs choix tous les deux ans, dans chaque chef-lieu de canton.

Quel que fût le système choisi, M. Bérenger proposait que l'Assemblée se réservât l'élection d'un tiers des futurs sénateurs.

Puis vint le projet Clapier, qui faisait nommer un tiers de la future chambre haute par le Président et les deux autres par les contribuables payant 2,000 francs de contributions directes.

On est frappé de voir combien ces propositions diffèrent peu de celles soumises à l'assemblée avant la fatale journée du 12. Malgré cela, ils apparurent comme des planches de salut. Leurs signataires avaient changé. C'était assez pour leur attirer la bienveillance d'hommes attachant moins de valeur au fond qu'à la provenance.

A ce moment, le centre-gauche écoute avec docilité la voix de M. Bernard-Lavergne, qui cherche à constituer un seul groupe modéré avec les amis de M. Vallon. Les membres de la droite qui ne veulent entendre parler d'aucune compromission avec les républicains ont transporté leurs batteries dans les salons de l'Elysée, essayent d'agir sur le Maréchal. On se passera du sénat, puisque l'audace de quelques-uns l'exige si démocratique. Il faut que le Président gouverne avec une assemblée unique, armé de la dissolution et du veto.

Malgré ces tentatives, les soldats de MM. Vallon et Lavergne prenaient le dessus. Dans un des bureaux de l'Assemblée eut lieu une réunion. Le centre-droit était représenté par M. Bocher, la gauche par M. Ricard. La conjonction des modérés devenait un fait presque accompli.

M. Vallon jugea le moment favorable pour présenter un contre-projet sur lequel ils pourraient concentrer leurs votes. Il emprunta au système de M. Bérenger la désignation de 75 sénateurs par l'Assemblée Nationale.

Les autres devaient être élus par les conseils généraux et d'arrondissement, comme l'avait demandé M. Waddington, avec l'adjonction des délégués municipaux pro posée par M. Cézanne.

Deux grandes différences séparaient le système de M. Vallon de celui de la commission des Trente.

1° Ce dernier appelait les plus imposés de la commune à prendre part à l'élection des délégués municipaux. Cette participation n'existe plus dans le projet Vallon.

2° Les sénateurs inamovibles, nommés par le Président, étaient remplacés par des sénateurs également inamovibles, mais choisis par l'Assemblée Nationale.

On saisit, par ce simple énoncé, la nature des concessions exigées de chaque groupe. Le centre droit perdait la nomination par le chef de l'Etat. La gauche était obligée d'accorder l'inamovibilité bien qu'elle la trouvât monstrueuse, immorale, par l'irresponsabilité qu'elle entraîne, anti-démocratique, par les supérieurs qu'elle élève dans le Sénat même au-dessus des élus de la nation. On avait accusé M. le duc de Broglie d'avoir poursuivi en elle son intérêt égoïste et celui de ses amis, au lieu de celui de la France. Ils voulaient leur vie durant, sans se présenter devant le peuple, acquérir l'honneur de faire la loi et de siéger à la chambre haute. Ils répondirent que leurs considérations étaient plus hautes. Ils voulaient, par l'inamovibilité, faire du Sénat une institution de défense, tenant à ce que les conservateurs qui l'auraient créé fussent là pour lui imprimer son premier mouvement comme Siéyès quand il prit en main les rênes de la Constitution de l'an VIII.

Le 17 février, les esprits s'étaient calmés. Les pourparlers continuaient. Le centre-gauche accepta une clause réglant le renouvellement des inamovibles après la séparation de l'Assemblée Nationale. Lorsqu'une

vacance se présenterait, le nouveau sénateur à vie serait choisi par le Sénat lui-même.

Le Maréchal ne voulut pas demeurer en reste devant tant de bonne volonté. Le 18, il déclara que soucieux de voir s'achever promptement notre réorganisation constitutionnelle, il cesserait de revendiquer le droit de nomination.

Plus sûr de son terrain, M. Vallon publia alors son contre-projet.

Les groupes de gauche et de droite qui avaient été tenus en dehors des conciliabules dont nous venons de suivre la trame, hésitèrent sur l'accueil qu'il convenait de lui faire. M. Grévy l'attaqua avec autant d'ardeur que Gambetta en apporta à le défendre. Selon ce dernier, ainsi que l'entendait le contre-projet, le sénat sortirait surtout du vote des délégués municipaux, de beaucoup les plus nombreux, entre ses électeurs. Il deviendrait ainsi : « le grand conseil des communes de France » « l'ancre de salut sur laquelle devait reposer le vaisseau de l'Etat. » La fougue du tribun sut trouver les mots faits pour parler à l'imagination et engendrer le triomphe d'une idée.

Ses amis lui faisaient observer que dans beaucoup de ces communes dont il annonçait l'avènement les paysans étaient hostiles aux doctrines républicaines, que les préfets de M. de Broglie étaient demeurés à la tête de l'administration. Déjà, les partisans du contre-projet n'avaient-ils pas laissé comprendre qu'ils se refusaient au renouvellement des conseils locaux électeurs avant le premier recrutement du Sénat ?

Gambetta ne s'arrêta à aucune de ces objections. Peut-être avait-il compris, avec son flair si net, que ce n'est pas tout de faire des institutions de défense, qu'il faut encore être en état de s'en servir, que ses amis n'auraient pas de peine à conquérir le Sénat de M. Vallon,

qu'en croyant travailler pour eux, les conservateurs n'avaient fait qu'assurer le triomphe de la République.

Son éloquence irrésistible entraîna, dans une réunion tenue rue de la Soudière, l'adhésion de l'*Union républicaine*. Elle lui fit voir que le Sénat n'était pas, comme l'avait écrit M. Vacquerie, *un gâteau de miel que la République avait dû tendre à la réaction pour pouvoir se faire accepter*.

Dans l'autre grand groupe de gauche, son succès avait été le même. Le contre-projet Vallon pouvait donc venir maintenant en discussion publique. Il n'aurait contre lui que la droite proprement dite et les bonapartistes.

On fixa, d'un commun accord, la séance du 22 février pour le faire voter définitivement par l'assemblée. Les troupes coalisées de MM. Wallon, Lavergne et Gambetta décidèrent que pour parer à toute surprise, elles s'en tiendraient strictement au texte adopté, que tout ce qui s'en écarterait serait repoussé sans discussion.

Dans ces conditions, le contre-projet Vallon ne pouvait que réunir la majorité. Les membres de l'assemblée qui n'étaient point entrés dans la ligue prirent du moins le parti de se faire battre gaîment.

M. Raoul Duval, alors fervent bonapartiste, présenta un amendement tendant à la nomination du Sénat par le suffrage universel, pour le seul plaisir de mettre en contradiction avec eux-mêmes les républicains qui, quelques jours auparavant, avaient suivi M. Duprat.

On vit tomber, dans une hécatombe impitoyable, les propositions de M. Depeyre, réclamant la nomination par le Président de la République, d'un certain nombre de sénateurs, de M. Cottin, qui, plus exigeant, la demandait pour trois cents, de M. de Clerq, rétablissant l'adjonction des plus imposés pour l'élection des délé-

gués municipaux, de M. Dubreuil de Saint-Germain, voulant priver l'assemblée du droit qu'elle s'était réservé d'élire 75 inamovibles.

Le lendemain, la majorité continua son œuvre. Ses adversaires persistèrent à se venger par de menus coups d'épingle. M. Raoul Duval réussit, pour sûr, à lui être désagréable en demandant que les membres de l'Assemblée Nationale ne pussent être élus sénateurs. Visant M. le duc de Broglie, qui avait fait voter durant son ministère la loi de 1874, rétablissant la nomination des maires et des adjoints par le gouvernement, il proposa de défendre à ceux-ci d'être délégués municipaux. Dans le cas où les communes étaient administrées par des commissions désignées par le pouvoir, il voulait, — ce qui, en somme, était très sage — le choix des délégués par les électeurs de ces communes eux-mêmes.

A ce martyrologe il faut ajouter pour être complet :

Un nouvel amendemeut de M. de Clerq qui transportait le vote du chef-lieu de département dans celui d'arrondissement.

L'adjonction des plus imposés redemandée par M. le marquis d'Andelarre.

L'amendement de M. Eugène Tallon supprimant l'indemnité attribuée, par le contre-projet, aux sénateurs et celui de M. Jean Brunet dépouillant, par peur, le département de la Seine du nombre de représentants auquel il avait droit.

Ces vêpres parlementaires se terminèrent le 24 février par le rejet d'un article additionnel où M. Martial Delpit faisant preuve pour la nommination d'une constance digne d'un meilleur sort, cherchait à la rétablir d'une manière déguisée en demandant l'élection des sénateurs sur une double liste de candidats présentés par le Président de la République.

Le Sénat dont M. Vallon avait été l'architecte éclectique se trouvait construit. Au moment où son achèvement s'accomplit nous ne pouvons nous empêcher de faire une constatation. Au milieu de projets innombrables, quarante-quatre ans à peine après ce magnifique procès de 1831 où de si illustres orateurs avaient fait entendre leurs voix, il ne s'est pas trouvé à l'Assemblée Nationale un seul homme même sur les bancs les plus extrêmes de la droite qui ait osé proposer le rétablissement de l'hérédité législative. Molé ne s'était pas trompé.

Dans une étude sur les chambres hautes publiée en 1873 M. le marquis de Biencourt n'avait pas hésité à dire : « En France il n'existe plus d'aristocratie. S'il y a encore une noblesse elle n'existe que par le souvenir et les traditions conservées dans quelques familles. » Il concluait : « Il ne peut donc être question de rien fonder sur la noblesse qui n'est par un corps dans l'Etat, »

La loi constitutionnelle relative à l'organisation du Sénat fut promulguée au *Journal Officiel* le 28 février 1875 bien qu'elle porte la date du 24. Nous savons comment elle organisait le recrutement des sénateurs. Pour plus de clarté nous devons présenter un tableau d'ensemble de ses dispositions.

Le nombre total des membres de la chambre haute devait être de trois cents. (1) Les deux cent vingt-cinq

(1) Les départements de la Seine et du Nord devaient élire chacun cinq sénateurs ; la Seine-Inférieure, le Pas-de-Calais, la Gironde, le Rhône, le Finistère, les Côtes-du-Nord en avaient quatre ; la Loire-Inférieure, la Saône-et-Loire, l'Ille-et-Vilaine, la Seine-et-Oise, l'Isère, le Puy-de-Dôme, la Somme, les Bouches-du-Rhône, l'Aisne, la Loire, la Manche, le Maine-et-Loire le Morbihan, la Dordogne, la Haute-Garonne, la Charente-Inférieure, le Calvados, la Sarthe, l'Hérault, les Basses-Pyrénées, le Gard, l'Aveyron, le Vendée, l'Orne, l'Oise, les Vosges, l'Allier, trois ; les autres départements deux ; le territoire de Belfort, les trois

amovibles étaient investis d'un mandat de neuf ans, élus au scrutin de liste, à la majorité des suffrages, par les départements et les colonies.

Le renouvellement devait s'effectuer par tiers. Sa mise en train présentait certaines difficultés. Pour y pourvoir la loi du 24 février décidait que les départements seraient divisés en trois séries contenant un nombre égal de sénateurs. On procèderait par la voie du tirage au sort à la désignation des deux d'entre elles qui, moins favorisées quant à la durée de leur mandat, seraient renouvelées à l'expiration de la première et de la seconde période triennale.

Quant aux inamovibles leur mode de renouvellement nous est déjà connu. En cas de vacance par décès, démission ou autres causes, ils étaient remplacés, dans les deux mois, par le Sénat lui-même. Pour prétendre à y entrer il suffisait d'être français, âgé de quarante ans, et, ce qui, grâce à Dieu, constitue le sort du plus grand nombre, jouir de ses droits civils et politiques. Les attributions du Sénat étaient les mêmes que celles de la Chambre des députés. Comme elle, il possédait l'initiative et la confection des lois. Cependant il ne pouvait voter qu'en second celles touchant aux finances comme de 1814 à 1841. De même que sous la Restauration et la Monarchie de Juillet, c'est lui qui devait être constitué en Haute-Cour pour juger le Président de la République, les Ministres, et les attentats contre la sûreté de l'Etat (1).

départements de l'Algérie, les quatre colonies de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Réunion et des Indes-Françaises, seulement un.

Dans l'Inde, les membres du conseil colonial et des conseils locaux étaient substitués aux conseillers d'arrondissement et aux délégués des conseils municipaux. Le vote devait avoir lieu au chef-lieu de chaque établissement.

(1) Il serait procédé à l'élection du Sénat un mois avant

On ne saurait manquer lorsqu'on lit la loi du 24 février, après avoir suivi les débats parlementaires, de s'étonner, à côté de dispositions âprement combattues, d'en trouver d'autres fort importantes comme celle touchant le renouvellement partiel et qui sont passées en loi presque sans discussion. Ce n'est pas qu'elles n'auraient pu donner lieu, même les esprits étant d'accord sur leur opportunité à de fort utiles débats quant à la manière de les entendre, mais, l'Assemblée Nationale se sentait pressée d'en finir, la France impatiente de recevoir enfin un gouvernement, et toutes les pièces de sa Constitution.

Que valaient du moins les innovations qui attirèrent le plus longtemps l'attention des constituants de 1875 ? Celles concernant l'élection des sénateurs ?

Personne ne cherchait à le dissimuler, dans l'organisation des collèges départementaux on avait voulu préparer le triomphe de l'élément conservateur. En France cet élément existe surtout dans les campagnes. Or avec le système des délégués municipaux la plus petite commune rurale pesait autant dans les urnes que les villes de beaucoup plus grande importance. Elle pouvait imposer ses choix. L'idée du projet Vallon avait l'habileté, tout en repoussant le suffrage universel de s'appuyer sur les localités les plus humbles.

Pour en arriver là il fallait accepter des conséquences vraiment étranges. En ne tenant compte ni du territoire ni de la population des communes on était arrivé à donner aux 120.000 habitants des Hautes-Alpes 240 délégués tandis que les 2.000.000 de la Seine n'en possédaient que 139. Il avait fallu établir l'influence politique en raison inverse de l'intelligence, de l'ins-

l'époque que fixerait l'Assemblée Nationale pour sa séparation. C'est le jour même de cette séparation que la chambre haute devait entrer en fonctions et se constituer.

truction à la différence de tant de sénats que nous avons vu tenir si grand compte de ces précieuses qualités. Ainsi en divisant les communes en trois classes, celles ayant moins de 500 habitants, celles en ayant de 500 à 1500, celles enfin dépassant ce chiffre, on arrivait à trouver que les 16.000 de la première obtenaient 45 0/0 de l'influence politique totale, les 14.000 de la seconde 40 0/0 et les 6.000 de la trosième 15 0/0 seulement.

Pour avoir la somme des hameaux, des villages et des petites villes, il faut faire l'addition des deux premières de ces catégories, car c'est encore fort peu de chose que 1,500 habitants. On trouve que le rapport de leur participation à l'élection des sénateurs vis-à-vis des grands centres est de 85 à 15.

M. Pelletan a apporté beaucoup d'esprit dans la critique de ces résultats :

« Un honnête homme habite un village perdu dans les montagnes. Avec cent autres peut-être il sera représenté par un électeur du second degré. Il va habiter la campagne voisine qui a mille habitants ; il perd les neuf dixièmes de son droit électoral primitif. Il émigre à Marseille, alors cela devient inoui ; le voilà réduit aux trois millièmes de l'influence qu'il avait avant. Il semblerait, à voir ces résultats bouffons, que les chefs du centre droit et ceux du centre gauche se sont réunis dans un congrès solennel uniquement pour dissuader les Auvergnats et les Savoyards de venir se faire à Paris, ramoneurs, commissionnaires ou marchands de marrons. »

Les conseils généraux et d'arrondissement étaient noyés au milieu des délégués municipaux. Même entièrement républicains ils n'auraient rien pu faire. Composés, au contraire, de conservateurs, ils devaient suivre l'inspiration des communes. D'après M. Ed-

gard Quinet, dans un article du *Rappel*, ils renfermaient en moyenne 30 hommes « pour la liberté » contre 50 « pour la servitude. » De son côté, M. Louis Blanc ne parvenait pas à se résigner, ainsi qu'il l'a écrit dans son *Histoire de la Constitution de 1875*, à penser que « les ruraux pourraient dissoudre les élus du peuple français. »

C'est pourtant pour un pareil système que les républicains de la nuance de Gambetta avaient voté. Dans leur idée de derrière la tête, ils jugèrent que l'introduction de la vie politique dans les villages y produirait des résultats autres que ceux qu'on attendait, qu'elle influencerait républicainement les élections des députés elles-mêmes. Tandis que M. Vallon avait pensé sans doute à la Belgique, au pouvoir qu'y ont la religion et la fortune dans les campagnes, les partis de gauche se refusèrent à voir, comme on cherchait à le leur persuader, dans son sénat une pierre d'attente de restauration monarchique.

Nous comprenons qu'ils aient été captés par le contre-projet. La commune est la seule division d'avant 1789, qui ait survécu à nos révolutions. Elle a gardé depuis plusieurs siècles son individualité, son nom, son territoire, son registre foncier, les noms et les traditions de ses familles, ses fêtes patronales. C'était bien chez elle et chez elle seulement que l'on pouvait trouver quelques notions de particularisme, par elle que l'on pouvait tenter quelque effort de décentralisation américaine. Au sortir du chaos de l'Assemblée Nationale, le système auquel M. Vallon a attaché son nom représentait quelque chose d'ordonné, de simple, de rationnel. Il pouvait abriter son œuvre, quant aux communes, sous un principe fort démocratique, le grand principe de l'égalité devant la loi.

Ce qui est moins logique, c'est le rôle qu'attribuent

les lois constitutionnelles du 25 février et du 16 juillet 1875 au Sénat recruté par la loi du 24 février. Réuni en Assemblée Nationale avec la seconde chambre, c'est lui qui procède à la révision de la Constitution et à l'élection du président de la République. Or, ses membres n'étant que 300, tandis que les députés atteignent 500, la prépondérance numérique appartient forcément à ces derniers. L'œuvre de 1875 décide que l'Assemblée Nationale sera présidée par le bureau du Sénat, ce qui est pour lui un avantage. Mais, cet avantage est bien minime, à côté de la puissance des bulletins de vote.

On ne comprend guère que tout en lui donnant un rôle égal à celui de la Chambre des Députés dans la confection des lois, la Constitution n'ait réuni à elle que pour l'exposer à être vaincue dans l'exercice du pouvoir constituant l'assemblée dont elle voulait faire un instrument de défense contre les empiètements de l'esprit démocratique. Le président de la République peut dissoudre la Chambre des députés, même lorsqu'elle s'est fondue dans l'Assemblée Nationale. Aucun texte ne s'y oppose. Mais, à quoi bon si les nouveaux élus doivent revenir avec les mêmes idées que leur prédécesseurs? Cela n'empêchera pas le Sénat d'être battu.

D'ailleurs, lorsque l'Assemblée Nationale est appelée à élire le président de la République, il n'y a plus de dissolution possible. Dans ce cas, la prépondérance numérique des députés est à la fois atténuée et aggravée par la longue durée des fonctions de notre premier magistrat et par le droit de le réélire, indéfiniment, après ses sept ans de mandat.

Cette élection ne peut prêter à aucune opposition de la part du Sénat. A l'effet d'y procéder, l'Assemblée Nationale se réunit de plein droit, lorsqu'elle n'a pas été convoquée par le président dont les pouvoirs expirent.

En matière de révision, le Sénat doit au contraire donner son adhésion, pour qu'elle puisse être constituée. C'est la seule garantie balançant son infériorité numérique. Encore faut-il admettre, pour que cette garantie existe, que l'Assemblée sera limitée quant à ses pouvoirs, aux points pour lesquels l'adhésion du Sénat a été accordée. Ce système semble avoir définitivement prévalu dans la suite (1).

C'est au mois de décembre 1875 que les inamovibles ont été élus par l'Assemblée Nationale. La conjonction des centres ne demeura pas aussi solide pour leur choix qu'elle l'avait été pour leur institution. La gauche mit en circulation une liste dans laquelle une part proportionnelle était faite à ses trois groupes principaux. Toutes les fractions de la droite qui s'étaient prononcées contre la Constitution en avaient été soigneusement exclues. Cela ne fit pas l'affaire des amis de M. Vallon. Ils demandèrent que l'extrême-gauche fut remplacée sur la liste par les groupes omis.

Toute entente devenant impossible, on décida que jusqu'au scrutin chacun garderait son indépendance. C'est alors que les membres de l'extrême-droite, furieux contre le centre, qui avait aidé le pays à sortir d'un provisoire favorable à leurs espérances, se coalisèrent avec les républicains. Le tout était que le tour réussit. Dans le désir de le jouer à M. Vallon, ils ne se montrèrent pas trop exigeants quant à la part concédée. Les bonapartistes vinrent se joindre à eux et le vote donna les résultats que voici :

Centre-gauche..........	27	membres élus.
Gauche................	15	—
Extrême-gauche	8	—

(1) Nous ne nous occuperons pas de la loi organique du 2 août 1875, qui, réglant des questions de détail, sort du cadre de cette étude.

Droite constitutionnelle ..	8	membres élus.
Extrême-droite	9	—
Droite	5	—
Centre droit............	3	—

Ainsi pour tous droits d'auteurs, le malheureux centre droit ne touchait que trois inamovibles ! M. le duc de Broglie ne se trouvait même pas parmi eux !

Au mois de janvier suivant, eurent lieu dans le pays les élections pour nommer les 225 autres membres du Sénat. Les républicains arrivèrent avec une minorité de quelques voix.

Ce faible succès permit de s'énorgueillir aux hommes qui avaient conseillé aux conservateurs d'entrer dans la République pour se l'approprier. Ils se flattèrent d'avoir réussi.

CHAPITRE XIV

Rôle du Sénat de 1875. — Congrès de 1884.
Le Sénat et le boulangisme.

Les élections du 20 février et du 5 mars 1876 envoyèrent à la chambre une majorité républicaine. Mais, que pouvait-on craindre ? N'avait-on pas avec soi le Président et le Sénat, dont, sans aucun doute, la majorité conservatrice irait grandissante ? La Constitution nouvelle avait été inaugurée par un ministère Dufaure-Buffet. En eux, la droite pouvait avoir confiance. Il fallut, pour donner satisfaction à la majorité des députés, remplacer à l'intérieur M. Buffet par M. Waddington, mais, on pensa que la chambre haute ne manquerait pas de prouver au nouveau ministre qu'il devrait compter avec sa fermeté. A cette quiétude elle paraissait donner raison cette chambre. Elle refusa d'abroger les jurys mixtes institués en 1875, maintint, malgré le gouvernement, le droit des facultés libres dans la collation des grades universitaires.

Elle consentit cependant à rendre aux conseils muni-

cipaux l'élection des maires, sauf dans les chefs-lieux de cantons, d'arrondissements et de départements. Mais, elle sauvegarda les personnalités conservatrices en décidant qu'elles demeureraient en place jusqu'au prochain renouvellement des assemblées communales.

Au 16 mai, le Sénat approuva la dissolution de la Chambre. Les plus optimistes pourtant, parmi les conservateurs, ne purent s'empêcher de remarquer chez lui une certaine hésitation, une certaine contrainte.

Il ne cacha plus ses sentiments après l'élection des 363 et refusa de partir en guerre à la suite de M. le duc de Broglie. Le plus que le gouvernement put en obtenir fut une platonique déclaration l'engageant à persévérer dans sa politique conservatrice.

Dès lors, comme au maréchal, il fallut au Sénat choisir entre se soumettre ou se démettre. La citadelle bâtie par le centre droit préféra se soumettre.

Les élections de 1879 y envoyèrent 40 voix de majorité républicaine.

Cependant, même en devenant républicaine, la chambre haute ne cessa de représenter l'opinion de gauche dans ce qu'elle a de plus modéré. Elle accepta le projet de M. Jules Ferry excluant du conseil supérieur de l'instruction publique les archevêques, évêques, membres de l'Institut, militaires, marins, conseillers d'Etat et à la Cour de Cassation. Mais, elle attira toutes les foudres sur sa coupole, en refusant de voter l'article 7.

On se souvient de la manière expéditive dont le ministre de l'instruction publique triompha de son obstination à conserver le droit d'enseigner aux membres des congrégations religieuses non autorisées. Le Sénat, déclara-t-il, refusait de voter la disposition. On s'en passerait. Puisqu'on ne pouvait obtenir la loi que l'on souhaitait, on remonterait jusqu'à Charles X et l'on prétendrait appliquer des lois déjà existantes.

La haute assemblée aurait pu protester contre un subterfuge qui n'aboutissait à rien moins qu'à la dépouiller de sa part de participation à l'œuvre législative. Elle n'osa le faire. En revanche, elle tint bon contre MM. Bardoux et Gambetta, lorsqu'en 1880 ils voulurent faire élire au scrutin de liste la chambre des députés. Elle ne laissa pas, cette fois, entamer ses prérogatives, vit dans l'extension du collège de la seconde assemblée de l'arrondissement au département la diminution de son propre prestige.

Le projet de loi sur l'instruction obligatoire fut d'abord repoussé par le Sénat. Feu de paille ! Les députés n'eurent qu'à le regarder d'un œil menaçant. Il eut peur qu'on n'agit vis-à-vis de lui comme pour l'article 7 et s'inclina.

M. Goblet lui fit voter sans opposition l'élection des maires dans les communes exceptées en 1876. Il supprima, sans se faire trop prier, l'adjonction des plus imposés en matière d'emprunts et de contributions extraordinaires dans les localités ayant moins de 100,000 francs de revenu. Par là, les conseils municipaux se trouvaient soustraits au contact et à l'influence d'un élément très conservateur. La mesure n'était pas sans devoir agir, par contre-coup, sur l'élection des délégués sénatoriaux eux-mêmes.

Nous devons rappeler aussi les quolibets dont la première chambre fut victime lors de la discussion de la loi sur les syndicats professionnels. Jusqu'à son adoption, les associations de plus de vingt personnes étaient soumises à une autorisation particulière. Avant de l'abroger, les sénateurs exigèrent des députés que quiconque voudrait à l'avenir fonder un syndicat serait obligé d'en déposer les statuts et la liste des membres.

Par ce rapide résumé de l'histoire législative du Sénat, de 1875 à 1884, on voit que s'il fut ferme quelque-

fois, il sut rarement se montrer inflexible. Ses résistances non soutenues l'ont empêché dans bien des circonstances de faire triompher ses vues, sans que ses capitulations attristées lui aient attiré les faveurs de l'opinion mobile. Du principe sur lequel il reposait résultait pour lui la conscience d'un devoir, mais, non le courage de le remplir. C'en était assez pour déchaîner contre lui la haine des violents, auxquels, par son intermittent manque de résolution, il lui était refusé d'en imposer.

On lui reprocha d'avoir laissé percer quelque émotion en voyant le crucifix arraché de l'école, les sœurs chassées des hôpitaux, bien que son indignation n'ait pas osé aller au-delà d'un simple blâme ; d'avoir dit tout bas qu'il jugeait nos finances imprudemment conduites, bien qu'en séance ses inquiétudes ne se fussent traduites que par des réserves ; d'avoir pris l'habitude de rétablir chaque année, dans le budget des cultes les allocations supprimées, bien qu'il se résignât dès que les députés manifestaient l'intention de les maintenir ; d'avoir été parcimonieux de sa confiance, alors qu'il aimait tant à se précipiter dans le refuge d'un ordre du jour pur et simple.

A Cahors, Gambetta avait fait l'apologie du Sénat. Un mois après, à Tours, il se laissait entraîner par la foule et déclarait que la révision de cette assemblée s'imposait. A ceux qui, en faveur de la loi électorale, disaient qu'elle avait fait le Sénat républicain, on répondait avec véhémence qu'il l'était devenu malgré elle. On s'attachait à faire revivre les intrigues de couloirs d'où était sortie l'œuvre de 1875. Il fallait supprimer les inamovibles, institution réactionnaire, et tuer dans l'œuf l'esprit rural.

C'est pour donner satisfaction à ces hostilités que le projet de révision déposé par le gouvernement, le 24

mai 1884, proposait de modifier les articles 1 à 7 de la loi du 24 février 1875.

Le Sénat comprit tout de suite que le petit nombre de ses combattants le perdrait, si le Congrès devait avoir la liberté de tout examiner et de tout faire. Sa seule arme était son droit de lui refuser la permission de se réunir. Il sut en user avec finesse et n'accepta de se rendre à Versailles que lorsqu'il eut obtenu une double promesse. La révision serait limitée. Tout ce qui sortirait de l'objet des articles 1 à 7 de la loi du 24 février serait écarté par la question préalable. La réforme de ces articles ne serait pas discutée par le Congrès. On se contenterait de confier aux chambres le soin de les modifier sous la forme des lois ordinaires, après les avoir *déconstitutionnalisés.*

Ce mot barbare révisait encore plus la langue française que la Constitution, mais, il pouvait suffire à tranquilliser la haute assemblée sur son avenir. Du moment que les 300 sénateurs examineraient à part la question de leur recrutement, leurs décisions pèseraient autant dans la balance que celle des 500 députés. On ne pourrait leur arracher que les changements auxquels ils voudraient consentir.

L'accord une fois conclu sur ces bases, on se rendit à Versailles.

Dès la première séance (4 août 1884), M. Gerville-Réache donna, en qualité de rapporteur, connaissance de cette résolution laconique :

« Les articles 1 à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relative à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère de disposition constitutionnelle. »

Des questions irritantes : l'inéligibilité à la présidence de la République des membres des familles ayant régné sur la France, la déclaration que la forme actuelle du gouvernement ne pourrait jamais faire, devant les

chambres l'objet d'une proposition de révision excitèrent le Congrès, plus que la question du Sénat déjà à demi solutionnée, obligèrent le président à se couvrir au milieu du tumulte. Ni M. Madier de Montjau, en appelant la chambre haute un *sabot*, ni MM. Laisant et Laguerre en essayant de retaper contre le dualisme des arguments usés ne parvinrent à obtenir de la majorité sa destruction. Le Congrès fut inébranlable et conformément aux conventions acceptées, se contenta de voter le système de la commission, par 509 voix contre 172.

La loi du 9 décembre 1884, discutée séparément devant les chambres (1) est la conséquence de cette décision. Elle attribue à tous les sénateurs une même origine. Les inamovibles sont supprimés. Moins dure pourtant à l'égard des hommes que pour l'institution, la loi de 1884 décide qu'on ne dépouillera pas de leur droit les inamovibles déjà nommés, qu'on les laissera mourir en paix dans leurs fauteuils du Luxembourg. A chacun de leurs décès, c'est le sort qui fixera le département appelé à profiter de leurs sièges. Il y aura une sorte de *loterie funéraire*. Les départements qui, par suite de la répartition des places laissées vacantes par les inamovibles, se voient attribuer plusieurs nouveaux sénateurs, ne figureront qu'une fois dans l'urne.

N'y avait-il pas quelque chose de blessant pour la représentation nationale à se voir ainsi tirée au sort? MM. des Roys et Maxime Lecomte le pensèrent. Ils proposèrent que sans plus attendre et de leur vivant on procédât à l'élection de tous les remplaçants des inamovibles. Dès leur désignation, on leur aurait permis de venir au Sénat. Cette assemblée se serait ainsi com-

(1) La discussion commença le 29 novembre devant la chambre des députés. Au Sénat, le projet avait été déposé, dès le 16 août, par le garde des sceaux.

posée au début de 373 membres (1). Mais, son chiffre aurait diminué rapidement, à chaque décès de sénateurs viagers, pour revenir au chiffre de 300.

L'amendement de MM. des Roys et Maxime Lecomte, soucieux du pays, de la représentation simultanée de ses départements, permettait trop de considérer les inamovibles comme une excroissance parasite. On n'aurait pas tardé à croire faire œuvre d'utile chirurgie en en débarrassant le Sénat, au milieu duquel leur situation serait devenue difficile.

C'est pourquoi on le rejeta, non, selon nous, sans quelque raison. M. Achard poussa la logique jusqu'à réclamer la suppression de tous les inamovibles, aussi bien de ceux déjà en place, que de ceux qui pourraient être nommés à l'avenir.

Le gouvernement aurait voulu que les 75 sénateurs viagers fussent remplacés par un nombre égal de membres élus par les deux chambres, en commun, et pour neuf ans.

La commission du Sénat repoussa ce système. La haute assemblée ne pouvait se résigner à voir les députés envoyer au milieu d'elle cette grande commission de surveillance de 75 membres.

M. Lenoël le lui fit remarquer. Cependant il n'abandonna pas l'idée des sénateurs novenaires et issus de la cooptation, mais, il borna cette cooptation à la haute assemblée seule.

Cette organisation qui fut acceptée d'abord par le Sénat, lui conservait vis-à-vis de la seconde chambre toute son indépendance. Il la vota, mais, après un premier voyage du projet au Palais Bourbon, il revint

(1) Deux inamovibles étaient déjà morts au moment de la discussion, et une loi du 8 décembre 1884 avait déjà suspendu le remplacement des sénateurs viagers décédés.

à sa première idée d'attribuer à tous ses membres une commune origine.

C'est ainsi que les inamovibles sont disparus, sans rétroactivité, de notre Constitution. M. Scherer, président de la commission du Sénat, les avait chaudement défendus. Ce fut contre eux que conclut le rapporteur, M. Demôle. Devant la chambre des députés, dans une de ces formules concices dont il a le secret, M. Clémenceau avait prononcé à la fois contre eux un réquisitoire et une condamnation. « Les fonctions qu'ils occupent sont la négation des droits de la démocratie. » Le leader radical dont l'admiration pour l'Amérique est si grande ne se rappela sans doute point que jadis Hamilton et son ami Governor Morris s'étaient faits les défenseurs du mandat viager. On tira surtout parti contre ce mandat du blanc-seing qu'il suppose. On ameuta l'opinion en représentant ses titulaires comme des réactionnaires odieux. Pourtant M. Bozérian, dans une brochure publiée à cette époque et à laquelle on refusa de prêter attention avait démontré péremptoirement que parmi les inamovibles la majorité était républicaine.

Aujourd'hui la mort frappe ferme dans leur rang. Ils ne sont plus qu'une poignée. On conteste souvent leur doctrine, mais il n'est personne qui ne soit obligé de reconnaître quel grand éclat ils ont jeté sur le Sénat de France, quelle somme de talent et de tenue, quelles intactes traditions parlementaires leur petite troupe chaque jour décroissante a su y maintenir. Ces hommes, issus en 1875 d'un vote de coalition, ont tous correspondu à un idéal de pensée haute, généreuse, et libre. En 1884, même parmi leurs plus ardents adversaires il ne s'en est trouvé aucun qui ait cru devoir leur marchander son admiration.

Si les inamovibles furent l'holocauste que durent immoler, il y a huit ans, les partisans du Sénat, leur sup-

pression n'est point la seule réforme que cette assemblée ait eu à subir.

La loi du 9 décembre inaugura un nouveau système électoral.

Le projet du gouvernement avait demandé qu'on laissât l'idée d'un seul délégué par commune, que l'on tînt compte de la population de chaque localité pour fixer le nombre de ses représentants dans le collège sénatorial, et que l'on prît pour indice du nombre de ses habitants celui de ses conseillers municipaux.

Ce désir a été satisfait. Pour quel motif fut-il porté une si grave atteinte au principe de l'égalité communale ?

Personne n'essaya de le cacher, il fallait faire un Sénat opportuniste. La majorité pouvait invoquer comme excuse le souvenir des membres de l'Assemblée Nationale se préoccupant avant tout de faire une chambre haute conservatrice, mais, comme celle-ci, elle n'a pas cherché à abriter son exclusivisme derrière une conception raisonnée. Elle n'a voulu entendre que son avantage, s'est jeté dans l'arbitraire, renonçant à la gêne de toute idée générale.

Dans les deux chambres les hommes n'appartenant pas au parti opportuniste — et même quelques-uns de ses membres — s'en sont plaint amèrement.

Pour établir la progression (1) des délégués par rap-

(1) La progression définitive fut ainsi arrêtée :

Conseils municipaux de	10	membres......	1	délégué.
—	12	—	2	—
—	16	—	3	—
—	21	—	6	—
—	23	—	9	—
—	27	—	12	—
—	30	—	15	—
—	32	—	18	—
—	34	—	21	—
—	36	—	24	—
Paris		....	30	—

port au nombre des conseillers municipaux on se livrait à un pointage. On commençait à accorder à chaque commune une influence provisoire au sein du collège sénatorial. Puis à mesure que les renseignements arrivaient sur sa manière de penser, on l'augmentait ou on la diminuait de la manière la plus fantaisiste.

Sans aucune règle les chiffres étaient modifiés au milieu même des débats : « On a changé les chiffres a pu dire sans être démenti M. de Kerdrel et sur presque tous je pourrais mettre un nom propre. » Comme le déclara M. Léon Say, on travaillait à reconstituer un véritable pays légal (1). « Vous vous arrangez pour avoir les atouts et la retourne » s'écriait M. Pelletan. « Tantôt, continuait-il, fouillant avec le même bonheur le système de 1884 que celui de 1875, on donne à telle commune 2 délégués, tantôt on ne lui en donne qu'un ; tantôt à telle ville on donne 29 délégués, ou bien on lui en donne 10, puis 15, puis 17. C'est le rôle du hasard dans son intensité la plus grande et suivant que ce sera la commission sénatoriale, ou le gouvernement, ou la commission, ou la chambre qui décideront, suivant que ce sera le dernier calcul arithmétique qui prévaudra. » La progression en cours d'exécution, ajoutait le député des Bouches-du-Rhône, était à deux tranchants, faite pour priver à la fois de leurs avantages les hameaux monarchiques et les grandes villes radicales. Le gouvernement avait parlé de favoriser les centres importants, d'augmenter le nombre des électeurs du Sénat, c'était un leurre. Avec la loi Vallon, la majorité appartenait aux villages de moins de trois cents habitants, à l'avenir elle passerait à ceux de moins de quatre cents. Ce serait la seule différence. Avant un cinquième des électeurs pouvait avoir la majorité, main-

(1) L'influence de certaines communes correspondait à un double, triple, quadruple et même quintuple vote.

tenant elle deviendrait le privilège d'un quart d'entre eux.

Pour se rendre compte combien les critiques de M. Pelletan étaient fondées, il convient de prendre quelques exemples.

Le département des Bouches-du-Rhône possédait, en 1884, une population de 590.000 habitants, Marseille de 360.000. Elle aurait été en droit de prétendre aux deux tiers de l'influence totale. La loi nouvelle ne lui en attribuait qu'un dixième, moins encore, que sous le système de 1875. Cela lui donnait un délégué par 21,000 habitants. Lyon n'en avait qu'un par 22,000, tandis que par une incohérence inimaginable Villefranche, sous-préfecture du département dont il était le chef-lieu, devait en avoir 1 par 14,000 ! Sainte-Menehould en obtint 1 par 650 ! Paris, avec ses 2.000,000 de citadins ne devait avoir vis-à-vis de la banlieue qu'un quart des voix du collège de la Seine.

Les conseils municipaux des grandes villes ne renfermant jamais plus de 36 conseillers, ne pouvaient envoyer plus de 36 délégués, cela explique comment au-dessus d'un certain chiffre elles se trouvaient privées de toute proportionnalité.

D'ailleurs tel que l'a fixé l'article 6 de la loi du 5 mai 1855, le nombre des conseillers municipaux n'est lui-même nullement proportionnel aux électeurs de la commune. Il l'est, ce qui signifie toute autre chose, à la population totale constatée par le dernier recensement officiel.

En outre, ainsi que le montrera le tableau que nous lui empruntons, la loi de 1855 est loin d'établir une progression augmentant sur toute son échelle dans le même rapport le nombre des conseillers et celui des habitants.

Elle donne,

10 conseillers municip.	dans les	communes	de moins de 500 hab.
12	—	—	—	501 à 1,500
16	—	—	—	1,501 à 2,500
21	—	—	—	2,501 à 3,500
23	—	—	—	3,501 à 10,000
27	—	—	—	10,001 à 30,000
30	—	—	—	30 001 à 40,000
32	—	—	—	40,001 à 50,000
34	—	—	—	50,001 à 60,000
36	—	—	—	60,001 et au-dessus.

Combien la loi de 1855 se prêtait merveilleusement aux intentions des inventeurs du système de 1884! Le moment où augmente le plus subitement le nombre des conseillers municipaux se trouve lorsque l'on arrive aux communes variant entre 501 et 3,500 habitants. Ce sont précisément celles auxquelles ils entendaient donner une plus grande influence par un nombre relativement supérieur de délégués.

Gambetta qui ne comprenait rien à ces mesquineries demanda que l'on prit pour base de la progression non les conseillers municipaux, mais, les électeurs même de la commune. Du moment que l'on voulait une proportionnalité c'était le seul moyen de l'obtenir sincère. On trouva une bonne raison à lui répondre. Cela eût fait trop d'électeurs sénatoriaux. Il aurait fallu rompre l'unité des collèges de département.

On repoussa également deux autres systèmes qui auraient eu pour effet d'accroître systématiquement l'influence des communes.

MM. de Lareinty et Griffe faisaient élire directement les délégués par les habitants. Les amendements qu'ils déposèrent devant le Sénat tendaient à séparer l'administration et la politique. Il est permis de se demander si le pays aurait apporté à l'élection de simples délégués l'entrain désirable.

A l'inverse MM. Bardoux et Marcel Barthe voulaient introduire tous les conseillers municipaux dans le collège sénatorial. N'étaient-ce pas en somme *des notables du suffrage universel* tout comme les députés, les conseillers généraux et d'arrondissement ? Après leur élection les sénateurs auraient pu, lorsque cela eût convenu, trouver quelqu'un à qui rendre compte de leur mandat.

M. Demole, rapporteur du Sénat, répondit : « Si les conseillers généraux et d'arrondissement votent séparément c'est que chacun d'eux apporte la pensée du canton qui l'a élu. Mais, la pensée politique de la commune n'est représentée que par la majorité de son conseil municipal.

C'est là une face singulière de la discussion. Tant devant le Sénat que la Chambre des Députés, les partisans du système nouveau se sont laissé accuser d'organiser une progression partiale. Mais, ils n'ont jamais voulu avouer qu'en détruisant l'égalité ils supprimaient le principe de la représentation communale. Ils ne se sont pas lassés d'élever ce principe aux nues, déclarant, ce qui ne signifiait rien, qu'ils voulaient seulement le mettre d'accord avec la loi du nombre. Le ministre de l'intérieur, M. Waldeck-Rousseau, tout en parlant de corriger la Constitution de 1875, disait : « Chaque commune de France est un organisme élémentaire et irréductible de notre vie sociale et politique, un être doué d'une vie personnelle et qui doit par conséquent petit ou grand avoir sa représentation assurée. »

Au milieu de calculs si égoïstes, si dissimulés, si contradictoires, les partisans de l'élection du Sénat par le suffrage universel firent courir un grand souffle de franchise et d'honnêteté.

Les hommes les plus divers se rencontrèrent au Sénat pour le soutenir. M. de Marcère démontra que

c'était grandir la force pondératrice de cette assemblée que de lui donner un chiffre plus fort d'électeurs. M. Léon Say prouva que même les deux chambres ne différant que par leurs attributions, la démarcation serait encore suffisante. Il salua dans le suffrage universel le vrai recrutement sénatorial de l'avenir.

L'amendement, tendant à l'établir, présenté au Sénat par M. Naquet fut repoussé par 137 voix contre 43 (1).

La Chambre des Députés se laissa un instant convaincre, elle adopta par 267 voix contre 250 (2) un amendement de M. Floquet conçu dans le même sens (3). Cette décision était de celles que leur spontanéité fait promptement suivre de regrets. Si les membres du Sénat voyaient augmenter leur popularité ne serait-ce pas au détriment des législateurs du Palais Bourbon ? M. Jules Ferry assura que l'on était sur le point de faire un « saut dans les ténèbres ». Il exposa, — sa situation de ministre explique cette opinion, — que ce serait un grand mal pour le pays si les deux assemblées devaient devenir assez puissantes pour revendiquer également le droit de renverser les cabinets.

M. Waldeck-Rousseau combattit aussi le suffrage

(1) M. Lenoël avait combattu le suffrage universel en déclarant qu'il entraînait la dissolution du Sénat existant, ce qui serait contraire à la Constitution de 1875. L'honorable sénateur oubliait sans doute que cette Constitution s'était elle-même reconnue révisable.

(2) Si la question du suffrage universel avait été discutée devant le Congrès, on voit en additionnant les votes obtenus par chaque opinion dans les deux chambres que quelques voix à peine auraient manqué à la réforme pour obtenir la majorité. Il n'est peut-être pas téméraire de supposer qu'elle les aurait conquises par entraînement.

(3) La Chambre repoussa dans la même discussion un amendement de M. Raoul Duval s'inspirant de l'ancien système Dufaure.

universel. Il était convaincu que dans le système de 1884 le peuple ne verrait pas une volonté populaire incomplète, considèrerait les élus de ses élus comme ceux de la nation toute entière.

Maintenant l'opinion de la Chambre des Députés était retournée. Elle ne voulait plus de l'amendement Floquet. Mais, comment revenir sur son vote puisqu'elle s'était prononcée déjà ? On organisa alors une petite comédie parlementaire. Le projet de révision fut renvoyé devant le Sénat, y compris l'amendement Floquet. En même temps on s'arrangea pour faire comprendre à cette assemblée combien on serait heureux qu'elle fit preuve d'énergie en rejetant la résolution prise. Elle n'hésita point à déférer à un pareil désir.

Quelle base trouva le Sénat dans la loi du 9 décembre 1884 ?

La représentation communale ? Nous avons vu ce qu'il en est advenu.

Les cantons ? Ne peut-on dire que bien que perdues au milieu du collège sénatorial, ces divisions territoriales ne possèdant invariablement qu'un seul conseiller général, se trouvent entre elles et sans tenir compte des électeurs parasites qui les enveloppent dans un rapport d'égalité relative ?

Mais, qu'est-ce encore que le canton ?

Le système de l'an VIII n'a voulu en faire qu'un morcellement de raison. Il considérait la souveraineté comme indivisible au point de vue du territoire.

La loi de 1838 sur l'organisation départementale allait plus loin encore, s'il est possible, dans la voie de l'unitarisme. Elle soumit à l'approbation du gouvernement toutes les décisions des conseils généraux. La commission de la chambre des députés aurait voulu abandonner à ces assemblées la gestion souveraine des propriétés départementales. M. de Montolivet combattit ce premier

pas dans l'autonomie. Il représenta le préfet humilié devant l'élu du canton et gagna facilement sa cause.

C'est la loi de 1866 qui, pour la première fois, consent à desserrer le lien des conseils généraux. Désormais ils auront le droit de prendre certaines *décisions réglementaires*. Le représentant auprès d'eux du pouvoir central sera tenu de les exécuter, sauf quand elles seront contraires à la loi.

En 1871, de nouvelles dispositions conçues dans le même esprit de faveur pour les libertés locales, étendent le nombre des cas où le conseil général peut procéder par des décisions semblables.

Ces deux lois de 1866 et de 1871, qu'on le remarque, sont contemporaines quant à leur vote ou à leur préparation du mouvement combattu par M. Emile Ollivier, tendant à accorder aux conseils généraux l'élection des sénateurs. Elles ont précédé de bien des années notre Sénat actuel. Pour admettre que le législateur de 1884 ait prétendu favoriser l'extension d'un particularisme cantonal, il faudrait consentir à reconnaître qu'il n'a pas été heureux quant aux conséquences. L'Amérique, pays fédératif, se sert de son Sénat pour s'unifier. Imbu de son origine, le nôtre eût pu, si son principe avait été exactement appliqué, nous diriger dans les voies d'une décentralisation progressive, entreprendre de rendre de l'air à une vie territoriale étouffée par les Louis XIV, les Robespierre et les Napoléon. Continuer l'œuvre des lois de 1866 et de 1871 était facile. Il suffisait, maintenant que l'on avait donné aux assemblées départementales le droit de vouloir sans contrainte, de leur conquérir le droit, comme en Angleterre, en Belgique, en Suède, de faire exécuter leurs délibérations avec indépendance.

Le Sénat de 1884 y a-t-il songé seulement ? A-t-il eu conscience un seul instant que de pareils services

pouvaient être attendus de lui ? On se heurte à un cercle vicieux. Pour que le Sénat ait pensé à faire de la décentralisation, il eut fallu que son esprit y eût été poussé par une origine déjà décentralisée.

N'attribuons pas aux auteurs de la loi du 9 décembre 1884 des intentions qu'ils n'ont jamais eues, ou, ce qui est tout comme, qu'ils n'ont jamais rationnellement laissé voir. On ne saurait assez le redire, leur Sénat n'est pas une œuvre scientifique. Ils n'ont dirigé leurs yeux, pour le construire, sur aucune loi historique, sur aucun principe de droit, n'ont même pas soupçonné qu'ils faisaient une assemblée pondératrice, jetant des hommes et des ambitions, comme s'il s'était agi de remplir un conseil quelconque.

Dans cet oubli profond, une seule chose les a hantés. Ils ont répété souvent, dans leurs discours, l'expression de M. de Broglie, en 1875, et demandé l'élection du Sénat par *les notabilités du suffrage universel.* Oh ! qu'on ne s'y trompe pas. Il n'y a jamais eu là un plan arrêté. Leur désir fut plutôt affaire de mémoire que de volonté. Il est demeuré, au milieu d'autres complètement confus, à l'état latent et vague. S'ils avaient voulu avec netteté établir un sénat basé de pareille sorte, ils auraient procédé autrement.

Dans leur collège, l'influence diminue à mesure que la fonction augmente. Au sommet des gradins électifs, il faut incontestablement placer les députés. Ils sont moins nombreux que les conseillers généraux et leur vote étant égal dans l'élection des sénateurs, leur volonté est moins efficace. Moins nombreux, à leur tour, que les conseillers d'arrondissement, les conseillers généraux se voient primés par eux sous le rapport de l'influence et l'on peut arriver, en constatant des résultats identiques, jusqu'aux délégués municipaux.

Dans l'Etat démocratique, on comprend que les fonctions électives ne soient point une hiérarchie, du moins faudrait-il qu'il y ait égalité réelle entre les titulaires des plus humbles et des plus importantes. Il faudrait aussi que chacun soit appelé et que tous les conseillers municipaux, ainsi que le demanda M. Bardoux, aient le même droit de dire leur avis.

Si défectueuse, si inconséquente que soit l'intervention des « notabilités du suffrage universel », il est certain qu'elle existe, qu'elle est la seule idée laissée par la discussion de 1884 dans la loi du 9 décembre. Grâce à elle, on peut constater une supériorité marquée chez les hommes qui siègent au Luxembourg, en vertu de l'élection, non pas tant au point de vue des dons naturels, que par l'envie de bien faire, l'application et le soin.

Ce n'est pas assez sûrement aux yeux d'un pays comme le nôtre. Il n'aurait pas tardé à courir sus à des législateurs qu'on commençait déjà à lui représenter comme des voleurs d'autorité, et rirait de leur pusillanimité vis-à-vis de l'autre chambre, si des événements imprévus n'étaient venus les consolider momentanément.

Le roman hispano-américain qui eut sa première page à la revue de Longchamps et son dénouement au cimetière d'Ixelles a pour quelque temps mis le Sénat hors de discussion en France. L'énergie pondératrice de ce conseil a été renforcée par une attribution qui n'a rien d'essentiel pour les chambres hautes. Jusqu'à présent ceux qui demandaient, avant le boulangisme et la Haute-Cour, sa suppression ou sa révision, n'ont pas osé recommencer à élever la voix. Ils craindraient d'être confondus avec les *ennemis de la République*. Cette équivoque ne pourra durer et le jour est proche où on se verra obligé de chercher une meilleure division du pouvoir législatif, ou de prouver, une fois de plus, en donnant satisfaction à ceux qui la demandent, les dangers de l'unité.

CONCLUSIONS

De l'évolution des chambres hautes, vue dans son ensemble, une loi générale se dégage. A ces conseils souvent acculés pour imposer leur action il faut l'appui d'une force auxiliaire. Le Moyen-Age la trouve, concourant avec les premières poussées de l'esprit démocratique, dans le particularisme féodal, le lien corporatif, le morcellement héréditaire des droits régaliens. Lentement elle s'amplifie, s'épand, se scinde, devient le patriotisme divisionnaire de l'Etat fédératif, l'agrégat philosophique, l'ascendant personnel. Trois énergies pondératrices se partagent dès lors le monde des constitutions, s'y meuvent, s'y transforment parallèlement. La souveraineté territoriale obtient à Philadelphie son expression définitive, la souveraineté corporative subit le temps d'arrêt du parlementarisme des nations où le sort l'a poussée, la souveraineté personnelle se modifie selon les vicissitudes de la lutte

engagée entre la naissance, le capital, et la valeur individuelle.

Parmi ces trois systèmes, la France inconstante n'en a suivi fidèlement aucun. En l'an III, en l'an VIII, sous la Restauration, la Monarchie de Juillet, le Second Empire, elle cherche la pondération dans le grossissement de quelques hommes. En 1875, donnant satisfaction à une vieille tendance des esprits, elle change brusquement de méthode, essaye de s'appuyer sur l'autonomie communale. Neuf années à peine se sont écoulées, que, sans lui avoir laissé le temps de faire ses preuves, elle le quitte, revient à une souveraineté personnelle vague, incomplète. Elle prétend trouver des supériorités en des élus, qu'il est dans les principes de la démocratie de considérer non comme des chefs, mais, comme des subordonnés. Elle veut baser leur énergie pondératrice sur le prestige des votations populaires et par une inconséquence inexplicable fait d'eux les mandataires d'un suffrage restreint !

Au quel de ces systèmes convient-il de s'attacher en notre pays ? Serait-il possible d'imaginer un autre principe de division du pouvoir législatif que ceux révélés par la longue enquête à laquelle nous venons de procéder ?

Une formule nouvelle de dualisme est chose facile à imaginer. Il suffit d'une idée et sur un pareil sujet elles se présentent en foule. Pour qui cherche à différencier deux assemblées, chaque jour ouvre des horizons nouveaux. Au train où y vont nos voisins les Anglais, à la galanterie avec laquelle ils préparent l'entrée du beau sexe au Parlement, l'idée d'une chambre féminine en face des représentants masculins des Communes, conciliant la reconnaissance des droits jusqu'ici méconnus avec la pruderie anglaise, pourrait bien n'être pas aussi extravagante que, de prime abord, on est tenté de la

croire. Mais, on ne saurait sans de sérieux dangers sortir des voies expérimentales. Mieux vaut s'en tenir aux formes dont l'histoire a été la principale ouvrière, sûr qu'à travers tant de siècles et de pays, le vrai, l'utile, ont dû réussir à se montrer.

Nous avons dit pourquoi, selon nous, le principe de la souveraineté territoriale, n'est plus applicable en France. Tous ceux qui y ont prononcé le mot de fédéralisme n'ont pu éviter d'y recueillir l'impopularité pour partage. On les a traités à peu près de la même manière que ces hommes qui, au XVI[e] siècle, pour mettre un terme aux guerres de religion, avaient osé proposer le démembrement du royaume. Le peuple au contraire s'est toujours senti porté vers ceux qui lui ont parlé d'abolir les barrières intérieures. Il faut avoir confiance en son instinct. On ne revient point en arrière. L'unification de notre territoire, œuvre de la monarchie, la démocratie l'achève. Depuis que la France existe, malgré des dissensions et des guerres civiles, sa marche a été vers l'unité. Les pays fédératifs en suivent une identique. Tous cèdent à un mouvement général. On peut établir le fédéralisme entre plusieurs nations jusque là séparées. Nous ne croyons pas que l'on puisse le reconstituer là où plusieurs siècles ont travaillé à l'abolir.

Depuis quelques années, sous l'inspiration de M. de Mun, dans des congrès tenus par les Cercles Catholiques au centre des plus grandes villes on agite l'idée d'une reconstitution de la France provinciale. Elle a trouvé de chaleureux talents, des hommes convaincus pour la défendre. Mais, de quelle manière la province serait-elle rappelée de son tombeau ? Cette division serait-elle politique ou économique ? Politique, elle rencontrerait souvent un vieil esprit particulariste soutenu par une organisation coutumière distincte, des idiomes bien tranchés, une littérature, une âme presque à part,

comme en Bretagne et en Provence. Le malheur est qu'il ne s'est pas partout conservé de la même manière. Dans bien des parties de la France la trace des départements si artificielle qu'elle soit gênerait encore plus la province reconstituée, que celle-ci ne les gêne aujourd'hui. Economique, la décentralisation serait encore plus en contradiction avec les tendances de notre temps. On peut être pour la liberté, mais, il est impossible de contester qu'un immense courant emporte les masses vers le principe de l'intervention de l'Etat. Par elle d'importantes réformes s'imposent. Le grand orateur qui encourage le retour au système provincial, le sait. Il a été de ces réformes un des plus admirables instigateurs. L'union de toutes les classes de notre société doit les accomplir, si l'on ne veut provoquer une révolution anarchiste, dont la férocité laisserait bien loin en arrière les massacres dont l'histoire nous a gardé le souvenir. Or, si oppressant, si lourd que soit le système centraliste sous lequel nous vivons, ne devra-t-il pas se resserrer encore, à mesure qu'on demandera davantage à l'Etat vers lequel il converge ? Jusqu'à présent il a pompé partout plus de bien-être qu'il n'en a renvoyé. L'œuvre des législateurs de l'avenir consistera à mettre des conduits de bronze là où n'existaient que des tuyaux de plomb. Pour devenir bienfaisante notre organisation doit parvenir à déverser dans la masse périmétrique l'équivalent de tout ce qu'elle y aura pris.

Cet avenir meilleur il s'est formé dans notre pays des groupes sociaux qui le revendiquent avec feu : les chambres syndicales. Elles ont réussi à conquérir en ce temps un ascendant immense. Il faut les voir dans certaines grandes manifestations ouvrières, alors que tout ce qui est la vie en dehors d'elle s'efface, que devenues souveraines maîtresses, elles révèlent à la vieille société ébahie l'existence d'un monde nouveau,

pour savoir quelle discipline est la leur, quelle obéissance passive rencontrent toujours leurs résolutions. Lié par la force de ses intérêts professionnels, l'artisan qui les désapprouve est lui-même obligé de les suivre. Devant leurs Bourses du Travail, le vieil agent électoral, celui qui exerçait son métier en répétant à tous un boniment appris et le pointait de petits verres s'arrête décontenancé. La souveraineté corporative est la seule sur laquelle la France n'ait jamais essayé d'appuyer son Sénat. Les chambres syndicales n'arrivent-elles pas à point avec la force immense dont elles disposent pour lui fournir un principe de pondération inébranlable et populaire ?

Assurément cette autorité existe, elle est formidable, tellement formidable que déjà, croyons-nous, il n'est plus possible de l'employer comme contre-force. Elle ne pondèrerait pas, entraînerait de son côté toute l'influence. L'abstraite loi du nombre ne pourrait rien en face de l'intérêt immédiat et matériel des classes laborieuses, concentré en un organe politique. On verrait s'évanouir à son contact ce suffrage universel, dont l'avènement fut aussi rongeur pour tant d'institutions que la dent saline de la mer contre le granit des plages.

Pour être utilisées par le dualisme les chambres syndicales ont donné à leurs revendications un tour trop ardent. Grisées par leur jeunesse nouvelle, après l'isolement du travailleur pendant un siècle, nos corporations ressuscitées, ne se contenteraient plus, de déverser leur trop plein d'idéalisme, en promenant des bannières aux inscriptions naïves, sous la voute chantante des vieilles cathédrales. Il ne leur suffirait plus de s'affubler de vêtements magnifiques pour faire éclater à tous les yeux, en la couvrant de velours et d'or, la grandeur du travail, malgré l'humilité de l'artisan.

Ce travail, elles lui veulent davantage, elles lui réclament une place à part dans les lois.

Sans doute, nous les verrons s'assagir dans leur faire, comprendre que l'intempérance du langage n'ajoute rien à la valeur des idées. Il y a dans leur sein des hommes d'une intelligence et d'une solidité de vues qui en un pareil milieu stupéfient. Mais ne seront-elles pas trop absorbées par des idées particulières pour s'occuper de politique générale ? Les autres groupements sociaux qui, défendant des intérêts comme les chambres de commerce auraient aussi droit à intervenir, ne seraient-ils pas débordés par leur nombre ?

Enfin, les programmes agités par les chambres syndicales sont de ceux que les nécessités de la concurrence ne permettent pas de voir résoudre par un peuple isolé. Leur introduction dans un Sénat ne donnerait-elle pas à craindre, un internationalisme du travail, au moins aussi dangereux, en l'état présent, que l'internationalisme censitaire du capital ? Tous les membres des chambres syndicales ne poursuivent pas le rêve de supprimer la patrie. L'immense majorité en chérit le drapeau et on les voit presque toujours acclamer la troupe que le gouvernement croit devoir faire sortir contre elles pour les ramener au respect de l'ordre. Mais, sans le vouloir, ne pourraient-elles être entraînées, par leur désir d'entente, à des concessions vis-à-vis des nations étrangères qui risqueraient de n'être point payées de retour ?

Durant le cours de cette étude, nous avons vu le dualisme naître presque toujours de l'avènement à la vie politique d'une classe nouvelle. Le quatrième état, aujourd'hui, n'aurait pas besoin dans bien des pays, de se créer un organe spécial. Il lui suffirait d'entrer dans les assemblées, demeurées vides par suite de la diminution d'influence de ceux qui s'y trouvaient autrefois.

La chose serait conforme à une des trois tendances de l'évolution des chambres hautes. Nous venons d'expliquer pourquoi, selon nous, elle n'est pas possible, ou du moins pourquoi elle ne l'est pas encore.

Reste donc, pour notre pays, l'idée de la souveraineté personnelle. A tout prendre, c'est encore celle qui y a été employée le plus longtemps. Tous les législateurs qui ont discuté la question des deux chambres, leurs partisans et leurs adversaires, semblent avoir eu l'intuition qu'un sénat, serait de longtemps impossible en France en dehors de l'aristocratie. Lorsque, sous la Monarchie de Juillet, M. Rossi ouvrit à la Sorbonne ce fameux cours de droit constitutionnel, où son enseignement, passant par-dessus les jeunes fronts de ses auditeurs, s'en allait instruire les puissants du jour, il appuya son opinion en faveur du dualisme, sans circonlocution, sur cet argument qu'il faut à l'aristocratie d'un pays un organe à elle. En plein XIXe siècle, une pareille assertion demandait, de la part d'un universitaire, d'un libéral, un véritable courage. Et pourtant Rossi avait raison. En France, la question des deux chambres se ramène à celle-ci : Est-il possible d'accorder à l'aristocratie un rôle dans le gouvernement démocratique ?

La réponse dépend, selon nous, du sens que l'on donne au mot aristocratie ? S'agit-il de la noblesse héréditaire ? Nous avons vu combien souvent son rôle a été impulsif, fécond. Aujourd'hui si elle engendre une force, cette force est négative, tournée contre elle, faite pour la pousser en dehors des chambres hautes. S'agit-il des détenteurs chaque jour plus nombreux de la fortune publique ? L'évolution économique les rend de plus en plus inaptes à exercer une mission pondératrice. Il ne saurait être question que de la grande aristocratie de l'intelligence. Celle-là, il n'est

gouvernement démocratique qui puisse s'en passer pour vivre. Platon lui faisait déjà sa place dans sa République et depuis le philosophe grec les conditions ne sont pas changées.

Pour accorder à cette aristocratie morale l'influence que l'utilité sociale ordonne on peut concevoir deux systèmes : reconnaître en elle l'héritière du baron primitif, du capitaliste son successeur, lui ouvrir à pleins battants les portes d'un sénat ; s'attacher à élever le niveau général afin de faire de tous une aristocratie semblable à cette Hongrie primitive ou la nation entière était noble, se fier ensuite à l'élection pour envoyer dans une assemblée unique les hommes paraissant les plus capables de diriger leurs concitoyens.

Le premier système nous semble seul possible. L'instruction est une grande chose. Il faut s'efforcer de la répandre saine et respectueuse de la liberté. Dans ce but aucune dépense, aucune construction de groupes scolaires ne sauraient nous paraître exagérées. Mais, il est incontestable que la semence jetée à mains pleines tombe tantôt sur la terre grasse, tantôt sur le roc. Bien plus encore que celle du savoir acquis, l'aristocratie de l'intelligence doit être celle des dons naturels. C'est aux hommes qui en sont sagement doués qu'il importe d'attribuer la part dont nous parlons. Sans ces dons l'instruction n'est qu'un leurre, ne fait que conduire celui qui l'a reçue à de dangereuses inconséquences. Ce sont leurs possesseurs que nous voudrions voir au sénat. Cela n'empêcherait pas d'ailleurs de s'efforcer de réunir de plus en plus sur leurs têtes les dispositions natives et la science acquise. L'égale instruction de la masse toute entière est une utopie pure. En l'état d'avancement des sciences politiques, économiques, physiques, il y aura toujours des hommes plus prompts à saisir les inventions, à s'élever au-dessus du vulgaire et ces

hommes ne seront-ils pas précisément ceux que dès aujourd'hui nous voulons mettre dans notre chambre haute ?

Cette aristocratie de l'intelligence, il n'est personne qui ne s'incline devant elle, qui lui refuse un admiratif hommage. Dans nos assemblées, sur les bancs les plus extrêmes de la gauche, là où les esprits se cabrent avec le plus de fureur contre tout ce qui prétend s'élever au-dessus de la surface de la nation, il est des hommes considérés par leurs correligionnaires, vers qui tous se précipitent, à qui tous vont demander leur avis lorsque se présente une importante décision à prendre. Pourquoi refuserait-on leurs conseils au gouvernement de l'Etat puisqu'on le juge nécessaire à la direction de ses groupes ?

Ce sont bien ces hommes qui, réunis dans une assemblée, auront la force pondératrice. Force morale, si l'on veut, mais bien de notre temps, où l'immatériel a dans tous les domaines réussi à asservir la matière. Qu'on s'arrange pour que le pays ne puisse les suspecter autant qu'il les admire. Que leur sélection établie tous les électeurs des députés aient aussi la faculté de choisir entre eux, selon les personnes et selon leurs doctrines. MM. Dufaure et Bardoux, ont tenté un premier pas dans cette voie. Il y a mieux à faire. Il faut s'efforcer de découvrir un système qui conserve les avantages du leur en supprimant ses inconvénients. Il y va, croyons-nous, de l'avenir du dualisme, auquel sont attachées les destinées de la démocratie en France.

Ainsi entendue, la chambre haute peut donner lieu à une expérience utile. Le suffrage universel a été introduit chez nous au milieu de circonstances troublées qui n'ont pas permis de prévoir, de réfléchir. Ses partisans les plus fidèles sont obligés de reconnaître ses défaillances et, disons le mot, parfois ses injustices. C'est

une des réformes apportées par le régime nouveau, hâtif et militant, que tous les esprits clairvoyants sentent inébranlables, profondément attachées dans l'âme populaire et dont pourtant la conservation sous sa forme actuelle risquerait de nous ramener vers la barbarie. Qu'y a-t-il à faire, sinon à l'entendre autrement ?

On pourra commencer par le Sénat pour introduire en France ce beau système de la représentation des minorités qui fait aujourd'hui si rapidement son chemin dans les pays libres et permet à une idée de se montrer dès sa naissance, de luire jusqu'à sa mort. Il est bien dans les traditions des chambres hautes, poursuit l'œuvre de cette hérédité législative, qui laissait à l'indépendance tout dire, fait mieux encore, puisqu'il rend certaine une manifestation que le droit de naissance ne faisait qu'autoriser.

Surtout que la chambre haute soit moderne, que l'on ne craigne pas d'attirer sur elle les sympathies, en commençant par y encourager les progrés démocratiques. Puisqu'il faut la conserver quand même , que l'on cesse de la regarder d'un œil méfiant. Qu'on lui accorde toutes grandes les attributions des députés. Que, comme eux, elle ait le droit de renverser les ministres, que l'accord des deux assemblées soit nécessaire à l'exécution des lois, puisqu'il l'est à leur vote. Plus on fortifiera la première chambre, plus elle sera à même de convaincre l'opinion en sa faveur.

Telle que nous la souhaitons, reste-t-il quelque motif de suspicion à hasarder contre elle ? Le tort du discrédit encouru par le dualisme remonte autant à ses partisans qu'à ses adversaires. Ils ont favorisé toutes les attaques en présentant toujours le Sénat comme une assemblée de résistance, un boulet que pour une pleutre sécurité le progrès est obligé de traîner après lui. Ainsi entendue, la pondération serait odieuse. Mieux que toute au-

tre chose, elle est à même de hâter la marche de l'humanité vers l'amélioration de tous. La vie des peuples se compose d'élans et d'inexorables reculs. En parvenant à organiser un conseil qui tout en s'imprégnant de l'esprit du temps, assurera aux idées une fixité relative, on donnera aux secondes chambres une compagne souvent en avant, en général à côté, jamais en arrière.

TABLE DES MATIÈRES

—

INTRODUCTION

LIVRE I

PAYS FÉDÉRATIFS

LIVRE II

PAYS UNITAIRES

HÉRÉDITÉ

LIVRE III

PAYS UNITAIRES

(Suite)

NOMINATION

LIVRE IV

PAYS UNITAIRES

(Suite)

ÉLECTION

LIVRE V

FRANCE

ERRATA

Page	33	*ligne* 3	*au lieu de* :	Sunderbund	*lisez*	Sonderbund.
»	37	» 24	»	par le conseil national	»	pour le conseil national
»	48	» 9	»	croissante	»	croissant
»	95	» 16	»	Louis X	»	Louis IX.
»	107	» 8	»	Magnats	»	nobles inférieurs
»	111	» 32	»	s'en	»	sans.
»	116	» 12	»	effort modéré	»	usage modéré
»	118	» 15	»	son	»	leur
»	133	» 18	»	les Magnats	»	le Magnat
»	133	» 18	»	les ramènera	»	le ramènera.
»	160	» 17	»	voit encore en eux les	»	voit encore les
»	168	» 30	»	d'Autriche et lorsque	»	d'Autriche lorsque
»	168	» 31	»	différents	»	divers Etats
»	205	» 5	»	la considérer	»	le considérer
»	211	» 3	»	1776	»	1796
»	216	» 31	»	à tracer	»	à travers
»	234	note 2e lig.	»	ministre	»	ministère.
»	275	» 19	»	qui avait	»	qui avaient
»	285	Titre	»	CENS	»	SENS
»	288	» 2	»	le proposer	»	la proposer
»	297	» 16	»	influence	»	influences
»	297	» 33	»	à son	»	pour son
»	301	» 14	»	l'on ait	»	l'on n'ait
»	308	» 7	»	à la seconde	»	à ceux de la seconde
»	332	» 12	»	être progressiste	»	être que progressiste
»	408	» 11	»	odelthing	»	odelsthing
»	419	» 25	»	immiscion	»	immixtion
»	446	» 2	»	Launey	»	Delaunay
»	476	» 16	»	aussi de la	»	aussi la
»	502	» 32	»	illustratres	»	illustrations
»	527	» 27	»	Languinais	»	Lanjuinais
»	536	» 5	»	écartés au	»	écartés du
»	542	note 1 l. 10	»	Despans, Cubières	»	Despans-Cubières
»	598	» 3	»	sont	»	ont
»	605	» 35	»	Montolivet	»	Montalivet

AIX — IMP. et LITH. J. REMONDET-AUBIN

Desplaces, Henri
Sénats et chambres hautes

DATE.	NAME OF BORROWER.
Oct 20 48	Hadwen staff. (Pol Sci Dept)

